

Prioridad Familia: repensando las políticas sociales

Daniel Arroyo - Javier Antonietti - Nicolás Falcone -
David Forte - Verónica Papa Constantino - Federico Tobar

REDES EDUCACIÓN TRABAJO
DEMOCRACIA
VIVIENDA
SOCIAL
DESARROLLO
SALUD
POLÍTICA
DIGNIDAD
COHESIÓN SOCIAL

Prioridad Familia:

repensando

las políticas sociales

Prioridad Familia:

repensando
las políticas sociales

Daniel Arroyo (comp.)

Javier Antonietti

Nicolás Falcone

David Forte

Verónica P. Constantino

Federico Tobar



Prioridad Familia : repensando las políticas sociales / Javier Antonietti ... [et.al.];
compilado por Daniel Arroyo. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad
Adenauer Stiftung, 2013.

198 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1285-33-4

1. Políticas Sociales. I. Antonietti, Javier II. Arroyo, Daniel, comp.

CDD 320.6

© Konrad-Adenauer-Stiftung
Suipacha 1175, Piso 3.
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel: (54-11) 4326-2552
info.buenosaires@kas.de
www.kas.de/argentinien/es/

ISBN: 978-987-1285-33-4

Impreso en Argentina

Diciembre 2013

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de los editores.

Índice



Prólogo | 7

Kristin Wesemann

El liderazgo del servicio, implica
un nuevo estilo de liderazgo en Red | 11

Justo Carbajales

El desarrollo familiar como eje de un nuevo estilo
de formación política | 13

Oscar Ensinck

Presentación | 15

Repensando las políticas sociales:
hacia un nuevo enfoque de desarrollo familiar | 21

Javier Antonietti

Familias: hacia una nueva gestión de conocimiento.
Análisis comparativo Censo 2010 | 55

Verónica P. Constantino:

Informe Consulta Familia:
Análisis de aportes de las familias | 79

Nicolás Falcone

La experiencia de REDINFA como red de apoyo a las familias
y la importancia del liderazgo de la mujer
en el desarrollo familiar y comunitario | 111

David Forte

Políticas de Salud centradas en la familia y la comunidad | 133

Federico Tobar

Hacia una segunda generación de políticas sociales
con eje en el desarrollo familiar | 155

Daniel Arroyo

Consideraciones finales: Aportes para una segunda generación
de políticas sociales con eje en el desarrollo familiar | 193

Prólogo



Dra. Kristin Wesemann

Representante

Fundación Konrad Adenauer

en la República Argentina

La Fundación Konrad Adenauer y sus contrapartes Asociación Civil Estudios Populares (ACEP), Red de Prioridades Argentinas (Red PAR) y Red Nacional de Laicos, seguimos trabajando en equipo convencidos que los desafíos del siglo XXI exigen nuevos conocimientos, abordajes de gestión y estilos de liderazgo.

Estamos dando el segundo paso de la serie de investigaciones sociales y políticas que hemos denominado Prioridades Ciudadanas. En continuidad con la valiosa investigación *“Prioridades para el desarrollo social, político y económico de los jóvenes”*, ahora los autores de *“Prioridad Familia: repensando las políticas sociales”* han tenido la capacidad de captar y abordar con compromiso social, experiencia de gestión y capacidad profesional, las nuevas demandas y prioridades ciudadanas. Han interpretado que la cuestión social, política y económica de nuestro tiempo requiere innovación, integralidad e integración, y han logrado traducir valores y principios como la dignidad, el desarrollo y la democracia, en propuestas de nuevas políticas públicas centradas en las familias.

En Prioridad Joven señalábamos que saldar las deudas sociales con los jóvenes sólo será posible en un contexto democrático, con sólidas instituciones y actores políticos y sociales comprometidos. En este sentido, vemos como un signo positivo que el desarrollo integral de los jóvenes se siga ubicando en el centro de la agenda pública y que propuestas como el Plan Nacional de Primer Empleo Joven y la Red de Tutores de Desarrollo Joven, formen parte del debate legislativo actual.

Ahora, en *Prioridad Familia*, los autores Daniel Arroyo, Javier Antonietti, Nicolás Falcone, David Forte, Verónica P. Constantino y Federico Tobar proponen interdisciplinariamente que promover el derecho al desarrollo familiar es un eje central de una segunda generación de políticas sociales, que contribuya a la movilidad social ascendente de las personas y de sus familias.

En nuestro tiempo, las familias adquieren cada vez más importancia y son el fundamento de nuestra sociedad, por ello deben estar en el centro de la agenda pública del siglo XXI. Desde la Fundación Konrad Adenauer estamos convencidos que fortalecer a las familias es clave para fortalecer a las personas, que siempre deben ser el punto de partida para la justicia social, la democracia en libertad y la economía social de mercado.

En este sentido, *“Prioridad Familia: repensando las políticas sociales”*, es una contribución en el marco de los preparativos del vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia que se celebrará en 2014, convocado por la Organización de Naciones Unidas. En este trabajo podremos encontrar las bases de un plan integral de desarrollo familiar, elaborado desde los conocimientos profesionales y los aportes de las propias familias en la Consulta Familia.

Entre otros aspectos, es interesante la visión de los autores de considerar a las familias como promotoras de una cultura del emprendimiento social y económico, y como nuevos actores políticos para ampliar la participación y fortalecer la democracia. Los autores proponen nuevos abordajes integrales e integradores vinculados, por ejemplo, al desarrollo de capacidades familiares; a la educación para el desarrollo familiar; al fortalecimiento de familias emprendedoras; a la activa participación de las familias en nuevas políticas sanitarias, educativas, laborales y habitacionales; a la certificación de calidad de gestión de gobiernos locales promotores del desarrollo familiar; a la promoción de nuevos estilos de liderazgos y a la formación de redes de familias solidarias.

En *Prioridad Familia* se señala que muchas familias, además de sufrir problemáticas económicas, sufren nuevas problemáticas como la soledad, la baja autoestima, el abandono, la violencia o las adicciones. Pero también se ve a las familias como una oportunidad y un bien común, por ello se busca promover todas sus múltiples capacidades.

La primera y más importante comunidad es la familia. El principio de la subsidiaridad está transversalmente presente en toda la publicación. Ello se refleja cuando los autores buscan en cada punto promover el fortalecimiento familiar, las redes solidarias, el desarrollo local y la descentralización de gestión.

Finalmente, deseamos destacar que la opción por el desarrollo familiar que asumen los autores es una clara opción para garantizar la Convención sobre los Derechos del Niño.

Estamos convencidos de que en familia los seres humanos aprendemos virtudes sociales, obligaciones mutuas, confianza y responsabilidad. Buscamos más justicia y más desarrollo para las familias. Es por eso que con enorme satisfacción hemos acompañado a los autores en la realización de este proyecto y los seguiremos acompañando para que la Prioridad Familia sea presentada y promovida a nivel federal. Es nuestro deseo que esta nueva obra pueda enriquecer el debate sobre las nuevas políticas públicas del siglo XXI con una mirada centrada en la dignidad de cada persona humana.

El liderazgo del servicio implica un nuevo estilo de liderazgo en red



Dr. Justo Carbajales

Presidente Asociación Civil Betania

Coordinador de la Red Nacional de Laicos

Constituida por redes especializadas en diversas áreas temáticas, la Red Nacional de Laicos promueve y apoya la participación de los laicos comprometidos en el ámbito político y social, según su profesión, experiencia o interés. A través del servicio en red buscamos: a) poner en común nuestros conocimientos y recursos, b) ayudarnos mutuamente, intercambiando experiencias y trabajos y c) consensuar acciones en beneficio de nuestras comunidades.

“Prioridad Familia: repensando las políticas sociales”, es una segunda oportunidad de trabajar en conjunto con la Fundación Konrad Adenauer, la Asociación Civil Estudios Populares y la Red de Prioridades Argentinas.

Gracias a la nueva y valiosa cooperación de la Fundación Konrad Adenauer, y del servicio desinteresado de los amigos autores de esta nueva publicación y de los equipos que los acompañan, estamos cumpliendo la palabra y el objetivo que nos fijamos en *“Prioridades para el desarrollo social, político y económico de los jóvenes”*, cuando señalamos que continuaremos la acción en equipo *“para abordar otras prioridades como, por ejemplo, la prioridad del desarrollo familiar”*.

Vivir el liderazgo del servicio al que nos convocaba el Card. Jorge Mario Bergoglio, nuestro actual Papa Francisco, implica guiarnos por un nuevo estilo de liderazgo en red que genere y fortalezca los vínculos humanos que nos unen como miembros de una misma comunidad. Es un liderazgo que nos permite servir, conocer y proponer unidos en la diversidad de nuestras experiencias y de nuestros saberes.

Desde los valores y principios del humanismo cristiano promovemos un nuevo estilo de liderazgo en red que supere todo tipo de personalismos.

En este sentido, a través de la Red para el Desarrollo Integral del Niño y la Familia (REDINFA), que forma parte de la Red Nacional de Laicos, hemos promovido desde diciembre de 2003, la formación de más de 5.000 mil líderes comunitarios, y nos sumamos a la Prioridad Familia para compartir nuestra experiencia que une fe y razón, valores, conocimientos y testimonios. En su gran mayoría, las líderes con quienes trabajamos son mujeres con deseos de servir y aprender acerca de cuestiones de desarrollo familiar fundamentalmente de maternidad, crianza, salud y nutrición. Son auténticas promotoras de la cultura de la vida desde el momento de la concepción y en todas las etapas y dimensiones de la misma.

La Prioridad Familia, entre otras dimensiones, implica una prioridad por los niños, para garantizar su dignidad, su desarrollo y sus derechos. En este sentido, los Obispos de Latinoamérica señalan en la Conferencia de Aparecida que *“la niñez, hoy en día, debe ser destinataria de una acción prioritaria de la Iglesia, de la familia y de las instituciones del Estado, tanto por las posibilidades que ofrece, como por la vulnerabilidad a la que se encuentra expuesta (...) la primera infancia (0 a 6 años) requiere de una especial atención y cuidado. No se puede permanecer indiferente ante el sufrimiento de tantos niños inocentes”*.¹

Esta opción por los niños implica también, como hemos visto en Prioridad Joven y seguimos profundizando en Prioridad Familia, la necesidad del complementario desarrollo social, político y económico de los jóvenes y de sus familias, porque los jóvenes en general son o serán padres y madres. Si nos olvidamos de las familias, nos olvidamos de los niños, de los jóvenes y de los adultos mayores. Y ello es algo que generalmente sucede —como veremos en la publicación— en el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Nos sumamos activamente a esta nueva prioridad, porque deseamos ser constructores de una sociedad más justa, fraterna y solidaria. Contribuir con responsabilidad, creatividad e imaginación a saldar la gran deuda social, debe ser el compromiso moral de todos los ciudadanos para promover una auténtica cultura de la solidaridad, teniendo siempre presente que la educación de calidad y el trabajo digno son las claves para la solución de la cuestión social.

Consideramos que promover el desarrollo social, político y económico de las familias debe ser un aporte central para fortalecer la democracia y promover las nuevas políticas públicas de la Argentina que viene.

¹ Documento de Aparecida, N° 438-439.

El desarrollo familiar como eje de un nuevo estilo de formación política



Lic. Oscar Ensinck

Presidente de la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP)

En la Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP) seguimos trabajando en conjunto con la Fundación Konrad Adenauer (KAS), la Red de Prioridades Argentinas (Red PAR) y la Red Nacional de Laicos, con el fin de seguir promoviendo el respeto por los valores democráticos y los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional, entre ellos, el derecho al desarrollo familiar, que garantiza el artículo 14 bis y que conforma un eje central que atraviesa toda nuestra nueva publicación *“Prioridad Familia: repensando las políticas sociales”*.

Estamos dando un paso más en nuestro itinerario de formación para la acción. En la experiencia formativa de ACEP, hemos podido detectar la necesidad de elaborar manuales de contenidos sobre la realidad actual que, a partir de enfoques teóricos interdisciplinarios, transfieran herramientas prácticas para mejorar las gestiones y promover nuevos estilos de liderazgos. En este sentido, *“Prioridades para el desarrollo social, político y económicos de los jóvenes”* y *“Prioridad Familia: repensando las políticas sociales”*, forman parte del mismo compromiso en equipo por promover los valores y los principios de la dignidad, el bien común, la participación, la solidaridad, la subsidiaridad y la justa distribución de los bienes. Como podremos observar en *Prioridad Familia*, el fortalecimiento familiar es central para que estos principios se apliquen a la realidad cotidiana y concreta de los ciudadanos, y se traduzcan en nuevas herramientas de formación y gestión.

Consideramos que el enfoque de desarrollo familiar debería ser un eje central de una nueva metodología formativa de dirigentes sociales y políticos. Y en este sentido, subrayamos la centralidad que en todo el libro se le otorga a la dimensión política de las familias, al protagonismo de las familias como nuevos sujetos políticos. Ello puede contribuir a mejorar la representación y a fortalecer la democracia. En este sentido, el pensamiento social cristiano sostiene que *“la subjetividad social de las familias, tanto individualmente como asociadas, se expresa también con manifestaciones de solidaridad y ayuda mutua, no sólo entre las mismas familias, sino también mediante diversas formas de participación en la vida social y política”*.²

Asimismo, dentro de las prioridades de ACEP se ubican, entre otras, las temáticas de investigación sobre administración, gestión pública y municipalismo, por ello resaltamos las propuestas de Prioridad Familia de promover nuevas políticas públicas de desarrollo local y descentralización de gestión con eje en el fortalecimiento de los municipios, las familias y las organizaciones de la sociedad civil.

Esta publicación nos brinda una nueva herramienta para promover una clara opción por el desarrollo familiar, que es una clave central del pensamiento y la acción del humanismo cristiano, y con la misma buscamos contribuir a nivel federal en la celebración del vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia, que se celebrará en 2014 convocado por la Organización de Naciones Unidas (ONU): *“...el vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia, que se celebrará próximamente, es por lo tanto una oportunidad para examinar los desafíos que enfrentan las familias y reflexionar acerca de la mejor manera de apoyarlas para que cumplan con sus funciones económica y de cuidado, tan importantes para que las sociedades sean estables y cohesionadas (...). La reducción de la pobreza, el equilibrio entre la vida laboral y familiar y la solidaridad intergeneracional son esenciales para que la familia pueda sostener económica y emocionalmente a sus miembros, contribuyendo así al bienestar de la sociedad”*.³

Para nosotros, como institución que desde el año 1999 venimos asumiendo una clara opción por una formación integral, la formación política es inseparable de la formación social, económica, cultural y ambiental. Es por ello que acompañamos activamente a los amigos autores de esta obra, porque estamos convencidos de que necesitamos nuevas miradas y nuevas respuestas a las problemáticas actuales de las familias, como la salud, la educación, el empleo y la vivienda digna.

2 Pontificio Consejo Justicia y Paz, *Compendio de la doctrina social de la Iglesia*, N° 246.

3 Informe del Secretario General de la ONU, A/67/61-E/2012/3, 11/11/ 11.

Presentación

Nuevas prioridades, nuevas propuestas: el derecho al desarrollo familiar como eje de una segunda generación de políticas sociales

Cada nueva demanda ciudadana, implica una nueva prioridad, que quienes buscamos promover una renovada agenda de políticas públicas debemos tener la capacidad de captar y abordar sobre la base de una creativa gestión del conocimiento y de la acción social y política.

“Prioridad Familia: repensando las políticas sociales” es la segunda publicación de la Red de Prioridades Argentinas (Red PAR), realizada a partir de la valiosa cooperación de la Fundación Konrad Adenauer y el trabajo en equipo con la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) y con la Red Nacional de Laicos.

En nuestra primera obra conjunta, *“Prioridades para el desarrollo social, político y económico de los jóvenes”*, señalamos que el desarrollo de los jóvenes es inseparable del desarrollo de sus familias, y asumimos el compromiso de focalizarnos en un enfoque de desarrollo familiar como eje de nuevas políticas sociales.

En la Red de Prioridades Argentinas (Red PAR) nos guiamos por la siguiente metodología de trabajo: **Prioridades, Participación y Propuestas.**

Nos focalizamos en investigar diversas prioridades de los ciudadanos y en realizar propuestas que vinculen los conocimientos de nuestros equipos técnicos y profesionales, junto al de los líderes religiosos, sociales, políticos, académicos, productivos y económicos con quienes trabajamos en conjunto.

Asimismo, promovemos la **participación** cívica y realizamos Consultas Ciudadanas para recibir las problemáticas de los ciudadanos y los aportes de los mismos para

resolverlas. En este sentido, primero hemos realizado la Consulta Joven y ahora la Consulta Familia.

Con la información recibida por los equipos técnicos y profesionales, los líderes de la sociedad civil y los ciudadanos que participan de las Consultas Ciudadanas, elaboramos las bases de **propuestas** para fortalecer las políticas públicas existentes y para promover nuevas políticas públicas de desarrollo humano, familiar y social. Buscamos que, mediante la participación y la incidencia ciudadana, las mismas se transformen en nuevos enfoques de abordaje y en proyectos de leyes nacionales, provinciales y municipales.

Nuestros objetivos son:

- Promover a nivel nacional, provincial y municipal nuevas políticas públicas de desarrollo integral humano, familiar y social.
- Formar líderes con capacidades para promover una cultura del emprendimiento social, político y económico.
- Contribuir a mejorar la calidad de la representación política y a fortalecer la democracia social y participativa.
- Generar redes plurales para realizar acciones concertadas entre el Estado, la sociedad civil, las universidades, las empresas y los sindicatos.

En *“Prioridad Familia: repensando las políticas sociales”*, como hilo transversal de todos los artículos, buscamos investigar y reflexionar sobre la nueva cuestión social y familiar de nuestro tiempo con el fin de proponer alternativas para promover el desarrollo integral de las familias, y para incorporar en el centro del debate público, la necesidad de fijar una “línea de ciudadanía” que contribuya a generar trayectorias de mayor igualdad de oportunidades y de movilidad social ascendente.

A partir de estos desafíos, en cada uno de los artículos de esta publicación buscamos reflexionar y generar aportes desde distintas miradas y enfoques interdisciplinarios y complementarios. Deseamos que *“Prioridad Familia: repensando las políticas sociales”* sea una publicación teórica-práctica de formación para la acción, que invite a pensar nuevos enfoques, estilos de abordajes, y una segunda generación de políticas sociales con eje en el desarrollo familiar. En los trabajos aquí expuestos no buscamos agotar toda la amplia y múltiple cuestión familiar, sino que intentemos dar un primer paso para sumar nuevos aportes para contribuir a transformar las políticas sociales y para garantizar el derecho al desarrollo familiar, en el marco de lo que consideramos que debería ser una prioridad de una nueva agenda de políticas sociales del Siglo XXI.

El primer artículo, Javier Antonietti se focaliza en proponer las bases de un **nuevo enfoque teórico-práctico de desarrollo familiar** como eje transversal del diseño de nuevas políticas sociales y de la descentralización y la innovación en la gestión pública. Parte de la visión de que promover el derecho al desarrollo integral de las familias es una inversión ética, estratégica e inteligente para facilitar el acceso a los derechos humanos de todos sus integrantes, y para contribuir a generar dinámicas nuevas para pasar de los círculos de la pobreza y la desigualdad a los círculos de la movilidad social ascendente. Y se presentan nuevos enfoques sobre la legislación, la protección, el bienestar, el cuidado familiar y el buen trato de gestión. Asimismo, se proponen las bases de 6 propuestas vinculadas a la implementación práctica del enfoque de desarrollo familiar: certificación de municipios promotores del desarrollo familiar; diseño de nuevas políticas intergeneracionales de abordaje familiar; la inclusión de educación para el desarrollo familiar como nueva materia de la escuela secundaria; la creación de centros comunitarios de desarrollo familiar; el fortalecimiento integral de los asistentes profesionales y técnicos y de las organizaciones religiosas y solidarias que acompañan y promueven a las familias; y la promoción de redes de familias solidarias para fortalecer la incidencia social y política de las mismas.

En el segundo artículo, Verónica P. Constantino brinda un **análisis del Censo 2010** con el objetivo de contribuir al diseño de nuevas políticas sociales con eje en el desarrollo familiar. Promover una nueva gestión del conocimiento para repensar la nueva cuestión social y familiar de nuestro tiempo, es el hilo conductor de todo el artículo. Se señala que los Censos de población, son una herramienta fundamental para promover políticas públicas eficientes y eficaces de los Estados modernos, porque permiten conocer con mayor especificidad la dinámica de un país y la de sus habitantes; las particularidades de las personas y de las familias; de los hogares; así como también las características y servicios que poseen las viviendas. Los datos obtenidos son insumos necesarios para asignar partidas, establecer representantes legislativos, generar conocimiento científico, evaluar y planificar. Sobre los datos del Censo se presentan nuevos desafíos del desarrollo familiar y se señala, entre otras cuestiones, que estos datos nos relevan nuevas realidades a las cuales las políticas de inclusión familiar deben atender, ya que tiene impacto directo sobre múltiples rasgos de la familia como, por ejemplo, la cuestión habitacional, la inserción al trabajo, la modificación en las relaciones intrafamiliares, la disminución de tiempo para estar con los hijos, así como también otras transformaciones en la dinámica familiar y de socialización.

Junto a los datos que brinda un Censo Nacional, el diseño de nuevas políticas sociales implica repensar la obtención de nuevas fuentes de datos específicos, no sólo a nivel

cuantitativo, sino también cualitativo. Los resultados de la **Consulta Familia**, realizada a ciudadanos del Gran Buenos Aires, los podremos encontrar en el tercer apartado evaluados por Nicolás Falcone. La Consulta Familia ha tenido como prioridad conocer en profundidad a los núcleos familiares entrevistados: qué piensan sobre la política, su participación en ella, de qué forma se involucran en la vida social y la valoración que, ellos mismos tienen, sobre dicho accionar. Por otro lado, se indaga sobre el modo en que las familias construyen lazos y relaciones sociales. Qué actividades comparten en familia y con qué frecuencias las realizan. Sus redes de apoyo y cómo se fortalecen frente a las dificultades que enfrentan día a día. Se señala que en el marco de la discusión sobre distintos abordajes en políticas públicas, se debe incluir las perspectivas de las propias familias sobre diferentes cuestiones que tienen que ver con su cotidianidad. El logro de este tipo de datos orienta en la necesidad de planificar nuevas políticas sociales que incluyan nociones de acompañamiento, y otros abordajes que tengan en cuenta la cuestión de la construcción de redes y el fortalecimiento de los entornos comunitarios. Finalmente se presentan algunos desafíos para repensar lo social.

En el cuarto artículo, David Forte con la colaboración de Cecilia Insiarte, presentan la **experiencia de la Red para el Desarrollo Integral del Niño y la Familia (REDINFA)** que, desde diciembre de 2003, ha contribuido a la formación de más de 5.000 líderes comunitarios, en su gran mayoría mujeres con deseos de aprender acerca de cuestiones fundamentalmente de crianza, salud, nutrición y fortalecimiento familiar. REDINFA tiene el objetivo de seguir formando una amplia red de voluntarios que se capaciten y que se conviertan en líderes comunitarios, capaces de acompañar y compartir con las madres de los barrios más desprotegidos, nociones básicas de salud, nutrición, educación, y valores morales y religiosos. Como consecuencia directa mejoran las condiciones de vida de los niños. Se busca empoderamiento, es decir, que esos conocimientos, aun los más complejos, sean apropiados por las madres y les brinden un mayor manejo de su entorno. La experiencia considera que el modo de favorecer a los niños de mayor riesgo, tanto por las condiciones de vida o entorno ambiental, es construyendo una red de apoyo y acompañamiento sistemático a las familias. De este modo se ayuda a promover la vida plena y en abundancia, desde la concepción y hasta los 6 años, sobre todo en los períodos de mayor riesgo.

Repensar las políticas sociales, implica también repensar las políticas sanitarias. En el quinto artículo, Federico Tobar presenta las **bases para lograr una transformación sanitaria centrada en la familia y la comunidad**. Se señala que la familia debe ser una prioridad sanitaria, y se parte de una pregunta central que debe orientar las políticas de

salud: ¿Cómo producir y cómo distribuir salud? Entre las respuestas a estas preguntas merecen destacarse los enfoques centrados en el abordaje de la salud familiar y comunitaria. En este capítulo se revisan sus significados y abordajes para concluir proponiendo algunos elementos claves para producir salud en Argentina. El trabajo está organizado en tres partes. En la primera, se analiza la crisis de la salud pública. En la segunda, se proponen alternativas para superar esa crisis y finalmente en la última, se fundamenta la necesidad de un enfoque de políticas centradas en la familia y la comunidad como eje para lograr la transformación sanitaria. Se señalan, entre otras cuestiones, la necesidad de un esquema de gestión territorial de las protecciones en salud y de un esquema de funcionamiento en red de los servicios de salud. Finalmente se proponen diez ideas concretas para construir políticas de salud centradas en la familia y la comunidad.

Las **bases de una segunda generación de políticas sociales con eje en el desarrollo familiar** son presentadas por Daniel Arroyo en el sexto artículo. Se parte del análisis de que el positivo aumento de la inversión social en la región, no ha logrado generar una transformación estructural de las condiciones sociales y, aún hoy, nos encontramos frente a serios problemas sociales a pesar del crecimiento económico sostenido durante casi una década. Se señala que junto a la reducción de la pobreza y la indigencia, hoy surgen nuevas demandas ciudadanas y que esa mirada general sobre las mejoras sociales debe complementarse con un análisis más fino acerca de qué ha pasado en los últimos años, cómo cambió la sociedad, qué nuevos conflictos y tensiones se presentan y, principalmente, analizar cuánto repercutió este cambio en las familias y los diferentes estratos sociales. Entre otras cuestiones, se señala que repensar lo social también implica repensar el acceso a la justicia, promover la transparencia de gestión y erradicar el clientelismo y la discrecionalidad en las políticas sociales. En este contexto, se considera la necesidad de promover un “piso de ciudadanía” que facilite la construcción de trayectorias de mayor igualdad de oportunidades y de movilidad social ascendente, y que por ello es el tiempo de promover una segunda generación de políticas sociales con eje en el desarrollo familiar, que se transforme en una política de Estado prioritaria en la Argentina que viene.

Con este libro buscamos promover nuevos abordajes, pensar políticas integrales y concertadas, así como también poner el acento en un enfoque de desarrollo familiar como prioridad. Este es sólo un punto de partida, es el inicio para repensar, analizar y proponer.

Repensando las políticas sociales: hacia un nuevo enfoque de desarrollo familiar



Javier Antonietti

Abogado. Ex Secretario Ejecutivo de la Comisión de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal Argentina. Director de la Red de Prioridades Argentinas - Red PAR

Introducción: el desafío de promover círculos intergeneracionales de desarrollo humano, familiar y social

"Todo modelo de desarrollo debería incluir políticas de protección y fortalecimiento de las familias".⁴

La transformación de las políticas sociales, con el objetivo de que las mismas cuenten con una mayor capacidad de promover la dignidad de las personas, de construir ciudadanía y de aportar una base de desarrollo humano, familiar y social, es hoy una nueva demanda ciudadana de todos los estratos socioeconómicos. Un signo positivo de nuestro tiempo es una mayor conciencia del valor de la diversidad y de la igual dignidad de todas las personas, ahora es el tiempo de una mayor conciencia que todas las personas y las familias tenemos el mismo derecho al desarrollo,⁵ que implica también correlativas responsabilidades y deberes.

Esta nueva demanda ciudadana nos conduce a repensar los nuevos desafíos sociales de nuestro tiempo. Consideramos que el abordaje social no se ha empalmado

⁴ Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), *Manual de Doctrina Social de la Iglesia*, 2005, pág. 405.

⁵ ONU, Declaración sobre el Derecho al Desarrollo: *"la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo"*, artículo 2.1.

suficientemente con un abordaje familiar. Por eso, un desafío clave es tomar y generar conciencia de que el desarrollo de las personas es inseparable del desarrollo de sus familias y de sus comunidades. En este contexto, el objetivo de nuestro artículo es proponer las bases de un nuevo enfoque de desarrollo familiar como eje transversal de nuevas políticas sociales y de abordajes territoriales locales. Nuestra visión es que el desarrollo familiar se debería transformar en un derecho prioritario de una nueva agenda de políticas públicas, que sea reconocido como una cuestión de interés público, y que sea incluido como una categoría propia y específica dentro del marco conceptual del desarrollo integral, al igual que las cuestiones humanas, sociales, políticas, culturales, económicas, entre otras esferas del mismo. Por ello, junto a promover las capacidades humanas y sociales, consideramos que las políticas públicas deben promover con mayor creatividad las capacidades familiares.

Promover el desarrollo familiar es una inversión ética, estratégica e inteligente para transformar las políticas sociales y para facilitar el paso de los círculos intergeneracionales de la pobreza a los círculos intergeneracionales de la movilidad social ascendente.⁶ La preparación del vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia, que se celebrará en 2014 convocado por la Organización de Naciones Unidas (ONU),⁷ nos brinda un tiempo propicio para asumir una clara opción por el desarrollo familiar como eje para repensar y transformar las políticas sociales: *“esta celebración ofrece una oportunidad sin precedentes para dar una prioridad a la familia en los programas de desarrollo y reconocer que las familias deberían constituir un objetivo de las políticas sociales por el bien de las generaciones presentes y futuras”*.⁸

Asimismo, repensar las políticas sociales implica también tomar y generar conciencia que el cumplimiento del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que garantiza *“la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”*, es una deuda pendiente que debería ser el eje central de una nueva agenda de políticas sociales. Los movimientos religiosos, sociales, políticos y culturales que han perdurado en el tiempo, son aquellos que han tenido la capacidad de comprender que promover estrategias integrales e

6 Continúamos con el eje de reflexión que nos fijamos en Daniel Arroyo (Comp.) *Prioridades para el desarrollo social, político y económico de los jóvenes. Propuestas desde el Humanismo Cristiano*. Primera edición. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

7 La comunidad internacional proclamó a 1994 como Año Internacional de la Familia. La Resolución 59/111 de la Asamblea General de la ONU decide celebrar cada diez años el aniversario del Año Internacional de la Familia.

8 Informe del Secretario General de la ONU, A/66/62-E/2011/4, 29/11/ 2010, N° 85.

integradoras de desarrollo familiar es clave para lograr una mayor igualdad de oportunidades y una creativa trayectoria de movilidad social ascendente.

Partimos entonces de la base de reconocer que las familias brindan distintos servicios esenciales tanto en la vida privada como en la vida pública, y su desarrollo contribuye a facilitar el acceso, entre otros, a los derechos a la vida, la salud, la educación, el trabajo y la seguridad social, y la vivienda, pero señalamos que las mismas no han sido priorizadas, fortalecidas y promovidas suficientemente en la legislación, en el diseño y en la implementación de las políticas públicas. Estamos convencidos de que debemos renovar la lógica del abordaje social promoviendo un nuevo enfoque de desarrollo familiar, porque invertir estratégicamente en las familias, significa invertir en el desarrollo integral de todos los argentinos.

Nuestra reflexión estará dividida en dos partes. En la primera, vamos a definir qué entendemos por enfoque de desarrollo familiar, y para ello, compartiremos un relevamiento de aportes teóricos-prácticos del pensamiento social de la Iglesia, la Constitución Nacional, los tratados y convenciones sobre derechos humanos con jerarquía constitucional,⁹ y diversos documentos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) elaborados en el marco de la preparación del vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia. También nos guiaremos por los resultados de la Consulta Familia realizada en el marco de la presente investigación en distintos Municipios del Gran Buenos Aires.¹⁰

En una segunda parte, vamos a focalizarnos en la implementación específica del enfoque de desarrollo familiar presentando las bases de seis propuestas: 1) Familias y gestión integral; 2) Articulación de las políticas sociales universales con políticas específicas de desarrollo familiar; 3) Educación para el desarrollo familiar; 4) Centros de desarrollo familiar; 5) Promotores de desarrollo familiar; y 6) Redes de familias solidarias.

1. Enfoque de desarrollo familiar: hacia un nuevo eje de abordaje social

Antes de avanzar en las bases del enfoque de desarrollo familiar, primero nos detenemos en compartir brevemente nuestra lógica de reflexión. En este sentido, consideramos que repensar las políticas sociales implica promover una nueva lógica de

⁹ Constitución Nacional, Artículo 75, inciso 22.

¹⁰ Continuamos con la metodología de la Consulta Joven realizada en *Prioridades para el desarrollo social, político y económico de los jóvenes*.

abordaje social. Nos guiaremos por tres lógicas complementarias de pensamiento y acción: la lógica del bien común, del desarrollo y de la inversión inteligente.

La lógica del bien común es la lógica de la conciencia de la interdependencia personal, familiar y social. Es en la familia donde se aprende el sentido comunitario del nosotros, por ello las mismas son claves para promover una cultura del bien común y para contribuir a generar las oportunidades que permitan a todas las personas progresar espiritualmente y materialmente y alcanzar la felicidad.¹¹ En estos tiempos donde emerge la noción de inteligencias múltiples, es la hora de crecer en la inteligencia del bien común que nos beneficia a todos: *“el convivir asegura una mejor calidad de vida. El bien común es garantía del bien personal, familiar y asociativo”*.¹² Desde esta lógica, las políticas sociales se deberían transformar en herramientas de gestión que contribuyan a un mayor encuentro, comunión y cooperación de todos los estratos socioeconómicos de la Argentina. En el individualismo irresponsable¹³ y en la confrontación improductiva perdemos todos. La capacidad de lograr consensos, compromisos, y contribuciones de todos los estratos, es un buen indicador para evaluar la calidad de una política social, por ello el diseño de las mismas siempre debería ser intersectorial e interdisciplinario.

La lógica del desarrollo es la lógica de pensar, diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas siempre en clave de desarrollo integral de *“todas las personas y de toda la persona”*, como señalaba el Papa Pablo VI en su Encíclica sobre el progreso de los pueblos. La capacidad de promover desarrollo (humano, familiar, social, económico, cultural, político, entre otras dimensiones) es otro indicador central para evaluar la calidad de una política social. Consideramos que siempre la política social debería ser una base inicial para el acceso a objetivos concretos de desarrollo, por ejemplo, salud integral, educación de calidad, trabajo decente, vivienda propia. La Constitución Nacional fija una lógica de desarrollo cuando señala la necesidad de vincular en la legislación y en la gestión, *el desarrollo humano, el progreso económico con justicia social, la productividad de la economía nacional, la generación de empleo, la formación profesional de los trabajadores*.¹⁴ Desde esta lógica, las políticas sociales deberían contribuir a sentar las bases para pasar de los círculos intergeneracionales de la pobreza a los

11 Cf. Considerandos de la Declaración Americana sobre los derechos y los deberes del hombre, Bogotá-Colombia, 1948.

12 Cf. Pontificio Consejo Justicia y Paz, *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia* (en adelante CDSI), N° 61.

13 Lipovetsky, Gilles. *El crepúsculo del deber*, Ed. Anagrama, pág. 15.

14 Constitución Nacional, artículo 75, inciso 19.

círculos intergeneracionales del desarrollo humano, familiar y social. En este contexto, nuestra reflexión se focaliza en la promoción del desarrollo familiar, como promotor y facilitador del desarrollo de las personas y las comunidades locales.

La lógica de la inversión inteligente es la lógica de la inversión pública dinámica, descentralizada y desburocratizada, con capacidad de generar cultura de la responsabilidad, nuevos vínculos y redes, estrategias de integración de gestión, empalmes de políticas públicas, optimización de recursos, cadenas de efectos virtuosas, transferencias de conocimientos, metodologías replicables. Desde esta lógica, las políticas sociales no deberían ser acciones aisladas, sin evaluación ni seguimiento de resultados, sino transformarse en inversiones éticas iniciales de procesos dinámicos de desarrollo humano, familiar y social. Invertir en desarrollo familiar es una inversión inteligente porque genera una beneficiosa cadena de efectos a favor de todos los integrantes del núcleo familiar. Actualmente desde la sociología se señala que *“es forzoso rehabilitar la inteligencia en la ética”*.¹⁵ La inversión social inteligente, es la inversión ética que se guía por una nueva racionalidad de gestión donde *“no se considera a los pobres como un «fardo», sino como una riqueza incluso desde el punto de vista estrictamente económico (...) se ha de considerar equivocada la visión de quienes piensan que la economía de mercado tiene necesidad estructural de una cuota de pobreza y de subdesarrollo para funcionar mejor”*.¹⁶ Esta nueva mirada nos brinda un paradigma de cohesión social, que es clave también para promover una economía social de mercado, beneficiosa para todos los estratos socioeconómicos. La exclusión social siempre es una injusticia y una pérdida para todos. Asimismo, se necesita una mayor inteligencia para promover y garantizar nuevas inversiones productivas y de servicios –tanto públicas como privadas– que generen trabajo decente y ganancias seguras y responsables para los inversores.

Repensamos lo social desde estas lógicas. Buscamos generar conciencia que los individualismos irresponsables, las confrontaciones improductivas, las desigualdades múltiples, y el déficit de inversiones inteligentes, son caminos directos a un subdesarrollo que limita las positivas potencialidades de las personas, las familias y las comunidades.

1.1. Distintas perspectivas sobre el desarrollo familiar

Seguimos avanzando en la idea de promover las bases del enfoque de desarrollo familiar. La demanda de transformación de las políticas sociales, no solo conforma

¹⁵ Lipovetsky, Gilles, *op. cit.* pág. 18.

¹⁶ Benedicto XVI, Carta Encíclica *Caritas in veritate*, N° 35.

una cuestión local sino también es una cuestión global, que forma parte de la agenda actual de los organismos internacionales. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),¹⁷ expresa en su informe de Desarrollo Humano 2013, que se *“deben mejorar las limitaciones burocráticas que atentan contra la movilidad social”*, y resalta tres impulsores complementarios del desarrollo humano integral: *Estado desarrollista proactivo; aprovechamiento de los mercados mundiales; innovación en políticas sociales*. Subrayamos y adherimos a estos tres impulsores estratégicos para la dignidad y el desarrollo de las personas, las familias y las comunidades. En este contexto, el humanismo cristiano se guía por la convicción que *“la familia tiene un rol primordial en el proceso de desarrollo de las personas. En consecuencia, todo modelo de desarrollo debería incluir políticas de protección y fortalecimiento de las familias”*.¹⁸ Es por ello que consideramos que hoy la innovación de las políticas sociales significa promover un nuevo enfoque de desarrollo familiar, porque *“si la familia se debilita y deteriora ningún proyecto social tiene destino”*.¹⁹ Para nosotros promover el desarrollo familiar es un eje central de la innovación de la gestión social.

Las familias sufren inseguridades y discriminaciones múltiples, físicas, económicas, afectivas, relacionales, laborales, habitacionales, institucionales, entre otras, pero también cuentan con capacidades múltiples que como prioridad buscamos contribuir a potenciar, por ello consideramos que el desarrollo familiar es una estrategia central para repensar las políticas sociales y promover la vida desde la concepción, la dignidad y el desarrollo integral de cada persona humana y de todas las personas. En este sentido, el Card. Jorge Mario Bergoglio, hoy nuestro Papa Francisco, escribió en el año 2007 que: *“la dignidad de la persona humana es lo mismo que su vida plena, por eso sentimos tan unida a la familia a la paz y al trabajo. La familia es condición necesaria para que una persona tome conciencia y valore su dignidad: en nuestra familia se nos trajo a la vida, se nos aceptó como valiosos por nosotros mismos, en la familia se nos quiere como somos, se valora nuestra felicidad y vocación personal más allá de todo interés. Sin la familia que reconoce la dignidad por sí misma, la sociedad no logra ‘percibir’ este valor (...)”*.²⁰

Sigamos profundizando la reflexión en torno a la necesidad de un enfoque específico de desarrollo familiar. En este itinerario vamos a resaltar ahora dos afirmaciones,

17 Cf. PNUD – Informe 2013, *El ascenso del Sur: el progreso humano en un mundo diverso*.

18 Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), *Manual de Doctrina Social de la Iglesia*, 2005, pág. 405.

19 Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), op. cit., pág. 405.

20 Bergoglio, Jorge Mario, *El verdadero poder es el servicio*, Ed. Claretiana, 2007, pág. 355.

que conforman un punto de coincidencia interreligiosa sobre la centralidad de la familia para el desarrollo humano integral:

Bernardo Kliksberg señala que vivimos tiempos de redescubrimiento de la familia: *“(...) desde la perspectiva espiritual, la familia apareció siempre como la unidad básica del género humano. Las grandes cosmovisiones religiosas destacaron que su peso en lo moral y afectivo era decisivo para la vida. En los últimos años se han agregado a esa perspectiva fundamental conclusiones de investigaciones de las ciencias sociales que indican que la unidad familiar realiza, además, aportaciones de gran valor en campos muy concretos (...) rendimiento educativo, desarrollo de la inteligencia emocional, en las formas de pensar, en la salud y en la prevención de la criminalidad (...) Fortalecerlas es dar un paso efectivo a las posibilidades de desarrollo de las potencialidades del ser humano, es dignificarlo, es ampliar sus oportunidades, es hacer crecer su libertad real”*.²¹

Asimismo, desde el pensamiento social de la Iglesia, se señala que las personas somos miembros de un núcleo familiar intergeneracional: *“el reconocimiento, por parte de las instituciones civiles y del Estado, de la prioridad de la familia sobre cualquier otra comunidad y sobre la misma realidad estatal, comporta superar las concepciones meramente individualistas y asumir la dimensión familiar como perspectiva cultural y política, irrenunciable en la consideración de las personas. Ello no se coloca como alternativa de los derechos que las personas poseen individualmente, sino más bien como su apoyo y tutela. Esta perspectiva hace posible elaborar criterios normativos para una solución correcta de los diversos problemas sociales, porque las personas no deben ser consideradas solo singularmente, sino también en relación a sus propios núcleos familiares, cuyos valores específicos y exigencias han de ser tenidos en cuenta”*.²²

Fortalecer a las familias también es clave para contribuir a recomponer los vínculos fragmentados, para la prevención y la resolución alternativa de los conflictos, y para vivir la cultura de la fraternidad²³ que nos propone el Papa Francisco.

Destacamos ahora tres importantes iniciativas concretas para promover un nuevo enfoque centrado en las familias:

21 Kliksberg, Bernardo (comp.), *La lucha contra la pobreza en América Latina: deterioro social de las clases medias y experiencias de las comunidades judías*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000, págs. 43 y 71.

22 CDSI, N° 254.

23 Papa Francisco, XLVII Jornada Mundial de la Paz 2014: “La fraternidad, fundamento y camino para la paz”, 8/12/2013.

- La Carta de los Derechos de la Familia del Pontificio Consejo para la Familia de la Santa Sede que señala “*la familia tiene el derecho de existir y progresar como familia*”.²⁴
- La Declaración de la Sociedad Civil con ocasión del XX Aniversario del Año Internacional de la Familia, donde las OSC firmantes “*urgen a los Estados miembros de la ONU a mejorar y fortalecer la perspectiva familiar en el proceso legislativo a todos los niveles*”.²⁵
- El Informe OIT-PNUD sobre “*Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*”.²⁶

En este camino de detectar elementos teóricos sobre el enfoque de desarrollo familiar, nos detenemos en los organismos internacionales que describen una situación dual de límites y oportunidades; de avances teóricos, pero de déficit de planes estratégicos, integrales e integradores de desarrollo familiar. Veamos entonces ahora una síntesis del estado global de la cuestión del desarrollo familiar:

- Se insta a los Estados miembros a reconocer la igualdad entre mujeres y hombres.²⁷
- Se reconoce que la mayoría de los objetivos de Desarrollo del Milenio son difíciles de alcanzar si las estrategias a tal efecto no se centran en la familia.²⁸
- Se valoran distintos esfuerzos nacionales como las transferencias monetarias que garantizan un piso de protección social.²⁹
- Se introducen perspectivas como la necesidad de nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social en el vínculo trabajo y familia.³⁰
- Se observa que en el plano internacional la familia es valorada, pero no existe un instrumento concreto específico y que en general no se le da prioridad en los esfuerzos de desarrollo.³¹

24 Carta de los Derechos de la Familia, Pontificio Consejo para la Familia, 22/10/83.

25 <http://www.family2014.org/DIYF+20.pdf>.

26 OIT-PNUD. *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, 2009.

27 ONU, Informe del Secretario General, A/66/62-E/2011/4, 29/11/2010.

28 Ídem.

29 Ídem.

30 OIT-PNUD. *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, 2009.

31 ONU, Informe del Secretario General, A/66/62-E/2011/4, 29/11/2010.

- Se señala que el vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia ofrece una oportunidad para incluir una perspectiva de familia en los esfuerzos de desarrollo con el objetivo de fortalecerlas,³² y se alienta a los gobiernos a que incluyan, entre otras medidas, políticas sobre la familia en su legislación general.³³

1.2. Hacia un nuevo estilo de abordaje intergeneracional

Contribuir a superar los círculos intergeneracionales de la pobreza implica promover un nuevo estilo de abordaje intergeneracional. Recordemos que *“las personas no deben ser consideradas solo singularmente, sino también en relación a sus propios núcleos familiares”*.³⁴ Un signo positivo de nuestro tiempo, que debemos seguir profundizando, es el redescubrimiento interdisciplinario de las ventajas múltiples de promover nuevos abordajes que contribuyan a fortalecer los vínculos entre hijos, hermanos, padres, abuelos, entre otros familiares. En este sentido, la Organización de Naciones Unidas sostiene que *“los enfoques intergeneracionales abordan con eficacia numerosas prioridades, como la creación de comunidades activas, la promoción de la ciudadanía, la regeneración de los barrios, y sirven para paliar la desigualdad y la exclusión social”*.³⁵

En una nueva lógica de diseño de las políticas sociales, se debería captar con mayor precisión la realidad que las familias conforman un núcleo intergeneracional interdependiente, por ello pensamos que para contribuir a frenar la reproducción de la pobreza, se requiere un nuevo estilo de abordaje integral e intergeneracional. Los enfoques intergeneracionales nos ayudan a tomar conciencia que una de las posibles estrategias para contribuir a frenar la reproducción intergeneracional de la pobreza y crear nuevas oportunidades para la movilidad social ascendente, es articular creativamente las políticas de desarrollo de las familias con las políticas de desarrollo de los jóvenes. Consideramos que en la actualidad estas políticas no se encuentran suficientemente articuladas, y que ello impacta negativamente en todos los integrantes del núcleo familiar y para la formación de familias con capacidades para ser protagonistas de su propio desarrollo. Una inversión inteligente es promover nuevas políticas sociales y educativas para fortalecer la capacidad de los jóvenes de formar familias fortalecidas.

32 Ídem.

33 Ídem.

34 CDSI, *Ibidem*, N° 254.

35 ONU, Informe del Secretario General, A/66/62-E/2011/4, 29/11/2010.

Para la doctrina social de la Iglesia “*si la familia no constituye una institución apropiada para favorecer el desarrollo de sus miembros (...) los déficit derivados pueden significar traumas que hipotecan todo el proceso de desarrollo personal*”.³⁶ Como estamos convencidos de que “*nadie se desarrolla en una comunidad que no se desarrolla*”, también señalamos que es complejo el desarrollo de las personas en una familia que no se desarrolla. Promover un enfoque de desarrollo familiar es clave en toda estrategia de promoción de igualdad de oportunidades, porque nos permite captar que junto a las desigualdades económicas estructurales, las desigualdades familiares –económicas, educativas, afectivas, ciudadanas, territoriales, entre otras– contribuyen en parte a profundizar las desigualdades sociales y a reproducir la pobreza. Repensar las políticas sociales implica la urgente toma de conciencia de las consecuencias de la siguiente combinación múltiple de reproducción de la pobreza, que afecta a los jóvenes, impacta sobre todos los integrantes del núcleo familiar y genera las condiciones para la conformación de familias que sufran el círculo de diversas privaciones y problemáticas: *limitaciones estructurales y subjetivas que inciden negativamente en la juventud*,³⁷ contingentes masivos de *jóvenes de débil base familiar*,³⁸ jóvenes con problemáticas de adicciones y crisis del sentido de la vida; jóvenes padres y madres a temprana edad; jóvenes excluidos del sistema educacional y del mercado del trabajo; jóvenes afectados por déficit educativos múltiples; jóvenes que estudian y a la vez trabajan en situaciones precarias; jóvenes con problemáticas de desempleo y empleo informal; jóvenes que necesitan un apoyo especial en su transición a la edad adulta; jóvenes con déficit para formar sus propias familias; jóvenes emprendedores con déficit múltiples en sus emprendimientos. En este contexto, también es una deuda pendiente de nuestro país la ratificación legislativa de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes³⁹ y la elaboración de un Plan Nacional Integral de Desarrollo Joven.

En nuestro tiempo, junto a promover la movilidad social ascendente, debemos contribuir a evitar la movilidad social descendente que, por ejemplo afecta tanto a los jóvenes en situación de pobreza, cuando ellos o sus familias ya no pueden pagar

36 Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), *Manual de Doctrina Social de la Iglesia*, 2005, pág. 405.

37 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano para Mercosur*, 2009.

38 Bernardo Kliksberg (comp.), *La lucha contra la pobreza en América Latina: deterioro social de las clases medias y experiencias de las comunidades judías*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000, pág. 67.

39 Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes: <http://www.laconvencion.org/index.php?secciones/mapa>.

el alquiler de su hogar y deben pasar a vivir en asentamientos o en situación de calle, como a jóvenes de los sectores medios, cuando no logran contar con suficiente poder adquisitivo para la compra de su vivienda propia y deben destinar gran parte de sus ingresos al pago de alquileres. Es una prioridad contribuir al pase de una generación de inquilinos a una generación de propietarios. Repensar las políticas sociales también implica promover nuevas políticas de acceso al patrimonio de un terreno o una vivienda propia, ya que ello es un impulsor clave del desarrollo y la autonomía de las personas y las familias. Contribuir a garantizar el derecho a la vivienda propia, que señala el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, debería ser prioridad de una nueva agenda de políticas públicas para la erradicación de la pobreza y para generar trayectorias de movilidad social ascendente.

Consideramos que en esta múltiple y compleja combinación de privaciones y problemáticas que afectan a los jóvenes nos situamos en uno de los núcleos de la reproducción intergeneracional de la pobreza. Uno de los principales déficit de las políticas sociales tradicionales es guiarse por la lógica de un enfoque que disocia y aborda, mediante áreas y programas deficitarios, diversos, y dispersos, a los jóvenes por un lado y a sus familias por otro. Por ejemplo, en general podemos observar que las áreas de familias y de juventud no se encuentran en la misma estructura en los organigramas de gestión pública y que sus programas no se complementan. Esta fragmentación de la unidad del núcleo familiar genera obstáculos burocráticos, produce déficit de abordajes integrales, y limita la obtención de mejores resultados en las inversiones públicas. En el diseño y en la implementación de las políticas sociales, es necesario superar esta lógica de fragmentación, por un nueva lógica de integración que capte con mayor precisión, y aborde con mayor innovación el vínculo interdependiente entre desarrollo de los jóvenes y desarrollo de sus familias, porque los jóvenes son miembros de una familia, y en general son o serán padres y madres a cargo de sus propias familias.

La importancia estratégica del diseño de nuevas políticas de juventud, como eje para contribuir al fortalecimiento familiar y a la erradicación de la pobreza, es señalada por la Organización de Naciones Unidas: *“reconocemos que los modos en que los jóvenes puedan satisfacer sus aspiraciones, hacer frente a los retos y convertir en realidad su potencial influirán en las condiciones sociales y económicas actuales y el bienestar y los medios de vida de las generaciones futuras, y destacamos la necesidad de que se siga trabajando para promover los intereses de la juventud, incluido el pleno disfrute de sus derechos humanos, prestándoles apoyo en la realización de su potencial, el desarrollo de sus aptitudes*

y la superación de los obstáculos a que se enfrentan".⁴⁰ Seguimos así tomando conciencia de que el desarrollo de los jóvenes debería ser una prioridad en una nueva agenda de políticas públicas.

Los datos del Censo 2010 nos permiten captar parte de esta realidad, al indicar que en nuestro país, 3.070.024 mujeres, entre los 14 y los 34 años, son madres de por lo menos un hijo o una hija, es decir entre la edad de su adolescencia y su adultez media.⁴¹ Otro dato clave de la nueva cuestión familiar es el aumento de la jefatura femenina en el total de hogares del país, pasando del 27,7% en el Censo 2001 a 34,2% en el Censo 2010.

Vemos así que una política social inteligente es el empalme de los planes y programas de desarrollo de los jóvenes con los de desarrollo familiar. Fortalecer a los jóvenes que viven en una familia y que en general en el futuro serán padres y madres, es una cuestión estratégica para contribuir a frenar los círculos de reproducción intergeneracional de la pobreza, para generar oportunidades de movilidad social ascendente y para evitar círculos de movilidad social descendente.

1.3. El derecho al desarrollo familiar: progresividad y efectividad de los derechos humanos

Ahora la idea es detenernos a reflexionar en torno al vínculo entre familia y derechos humanos. La Asamblea General de la ONU nos brinda una enseñanza clave para tomar conciencia de este vínculo inseparable y complementario cuando *"insta a los Estados miembros a que creen un entorno propicio para fortalecer y apoyar a todas las familias, reconociendo que la igualdad entre mujeres y hombres y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los miembros de la familia son esenciales para el bienestar familiar y para la sociedad en general"*.⁴² Consideramos que garantizar el derecho al desarrollo familiar y promover la igualdad entre mujeres y hombres debería ser una prioridad de una nueva agenda de derechos humanos. En este sentido, desde el pensamiento social de la Iglesia se sostiene que *"una sociedad a medida de la familia es la mejor garantía contra toda tendencia de tipo individualista o*

⁴⁰ ONU, Resolución 65/132 - 26/07/2011.

⁴¹ La psicología del desarrollo señala que la adultez joven o temprana se produce entre los 25 a 30 años y a partir de los 30 años se inicia la etapa de la adultez media. *Claves para una psicología del desarrollo*, Volumen II, María Cristina Griffa-José Eduardo Moreno, Editorial Lugar, 2011, pág. 113.

⁴² Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas N° 64/133, 18/12/2009.

colectivista, porque en la familia la persona es siempre el centro de la atención en cuanto fin y nunca como medio".⁴³

El compromiso por garantizar los derechos humanos es una trayectoria dinámica, progresiva, abierta a los nuevos signos y desafíos de cada tiempo. En este marco, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴⁴ señala que *"cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos"*. Consideramos que el derecho al desarrollo familiar, se puede transformar en un enfoque que facilite el acceso progresivo de los derechos humanos para lograr una plena efectividad de los mismos.

En esta búsqueda de una mayor progresividad y efectividad, nos guiamos por el enfoque integral de derechos humanos, originado en el pensamiento social cristiano, que tiene el objetivo de promover los derechos de las personas desde el momento de su concepción,⁴⁵ en todas las fases y en todas las dimensiones de su vida espiritual y corpórea, histórica y trascendente, personal, familiar y social: *"la promoción integral de todas las categorías de los derechos humanos es la verdadera garantía del pleno respeto por cada uno de los derechos"*.⁴⁶

En el marco del enfoque integral de derechos humanos, consideramos que el desarrollo familiar es un derecho humano que se fundamenta en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que señala que el Estado debe garantizar *"la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna"*.⁴⁷ A nivel provincial, por ejemplo, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires garantiza el derecho al desarrollo familiar al reafirmar que *"la familia es el núcleo primario y fundamental de la sociedad. La Provincia establecerá políticas que pro-*

43 CDSI, N° 213-214.

44 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.1.

45 Para el humanismo cristiano, las políticas públicas comienzan desde el momento de la concepción de cada persona humana. En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que *"toda persona tiene derecho a la vida. Este derecho estará protegido por ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente"* (Artículo 4.1).

46 CDSI, N° 154.

47 En la noción de *"protección integral de las familias"*, podemos observar que la Constitución Nacional se guía por un enfoque de integralidad de los derechos.

curen su fortalecimiento y protección moral y material”.⁴⁸ A nivel internacional, los tratados y convenciones sobre derechos humanos con jerarquía Constitucional⁴⁹ también garantizan el derecho al desarrollo familiar. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señala que *“se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo (...)”*.⁵⁰ Asimismo, promover el desarrollo familiar es una inversión ética, estratégica e inteligente para una creativa implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño con el objetivo de garantizar *“el derecho de todo niño a un nivel adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”*,⁵¹ y ello también debería ser una prioridad de una nueva agenda de políticas sociales.

1.4 El deber del desarrollo familiar

Repensamos lo social desde una lógica de la correlación entre los derechos y los deberes. El desarrollo familiar junto a un derecho es un deber señalado por las Convenciones sobre Derechos Humanos. En este sentido, la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre señala que *“toda persona tiene el deber de asistir, alimentar, educar, y amparar a sus hijos menores de edad”*.⁵² Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño expresa que *“ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño (...) su preocupación fundamental será el interés superior del niño”*.⁵³ Junto a los deberes de las personas y las familias, también el Estado, en sus distintos niveles, y la sociedad tienen deberes con respecto a las familias.

El fortalecimiento de las familias es clave para promover en todos los niveles una cultura de la responsabilidad. Un desafío central de nuestro tiempo es contribuir a *“formar familias saludables que aseguren el ejercicio compartido de las responsabilidades”*.⁵⁴ En este mismo sentido, el pensamiento social de la Iglesia reafirma que *“es evidente que el bien de las personas y el buen funcionamiento de la sociedad están estrechamente relacionados con ‘la prosperidad de la comunidad conyugal y*

48 Constitución de la Provincia de Buenos Aires, artículo 36.1.

49 Constitución Nacional, artículo 75, inciso 22.

50 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 10.1.

51 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 27, inc. 1.

52 Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XXIX.

53 Convención sobre los Derechos del Niño, N° 18.

54 <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/integracion/pmaccion2000beyond.pdf>.

familiar. Sin familias fuertes en la comunión y estables en el compromiso, los pueblos se debilitan (...).⁵⁵ Desde la perspectiva de los deberes familiares, consideramos que junto a la transformación de las políticas sociales se requiere una correlativa transformación legal para modificar la débil legislación sobre el abandono, la violencia y otras acciones de negativo impacto familiar que requieren tolerancia cero, porque el incumplimiento de los deberes familiares tiene un alto costo afectivo, social y económico, que muchas veces no es tenido en cuenta en los enfoques teóricos o en las políticas públicas. Una política inteligente sería que ante el abandono, los abusos y la violencia familiar, el Estado en sus distintos niveles brinde una protección *express* a las familias, que muchas veces quedan expuestas a una lógica de la burocracia que profundiza su difícil situación. Por ejemplo, ante situaciones de violencia familiar muchas madres con sus hijos quedan en situación de calle, o cuando los padres abandonan a sus familias o no pagan los deberes de asistencia alimentaria, ello impacta tanto en los niños, como en los jóvenes que deben asumir responsabilidades familiares que tendrían que cumplir sus padres, y muchas veces dejan de estudiar para trabajar, generalmente en situaciones precarias, para contribuir con los ingresos familiares.

Vamos así tomando conciencia que el desarrollo familiar debe formar parte de una nueva agenda de políticas sociales, porque las personas vivimos en un núcleo familiar intergeneracional, y contribuir al desarrollo integral de los mismos facilita el acceso a los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes de las personas que integramos dicho núcleo.

1.5 Definición de enfoque de desarrollo familiar

Progresividad y efectividad de los derechos, cumplimiento de responsabilidades y deberes, solidaridad intergeneracional, gestión integral, abordaje local, son algunos de los elementos que vinculamos para elaborar las bases de una definición de enfoque de desarrollo familiar, abierta a recibir nuevos aportes, que intentamos sea considerado como una categoría propia y específica dentro del marco conceptual del desarrollo integral:

Definición de enfoque de desarrollo familiar: perspectiva teórico-práctica de abordaje intergeneracional y de gestión integral que tiene el objetivo de contribuir a garantizar el derecho al desarrollo de las familias, mediante iniciativas articuladas entre el Estado, la sociedad civil, la comunidad educativa, las fuerzas de la producción y el trabajo y las propias familias, para así facilitar el

55 CDSI, N° 213-214.

acceso a los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes de las personas que integran cada núcleo familiar.

En este punto señalamos que no creemos en los enfoques autorreferenciales, hegemónicos, de pensamiento único. Todo enfoque teórico de abordaje social no es perfecto, ni autosuficiente, por eso en lugar de excluyente debería ser complementario de otras perspectivas. El enfoque de desarrollo familiar presenta oportunidades y límites, porque también en las familias se pueden producir desigualdades y violaciones a los derechos de las personas que la integran. Estas excepciones no limitan la importancia central de las familias para el desarrollo humano integral. En este sentido, repensar las políticas sociales significa tomar conciencia que *“aun cuando sería equivoco afirmar que los factores familiares afectan a todos los problemas sociales, o que los enfoques relativos a la familia son siempre eficaces, las políticas centradas en la familia han demostrado ser valiosas y eficaces en muchas esferas del desarrollo social”*.⁵⁶

2. Propuestas para el desarrollo familiar

En este itinerario, primero definimos que entendemos por enfoque de desarrollo familiar. Vamos ahora a focalizarnos en la implementación del mismo presentando las bases de seis propuestas para el desarrollo familiar: 1) Familias y gestión integral; 2) Articulación de las políticas sociales universales con políticas específicas de desarrollo familiar; 3) Educación para el desarrollo familiar; 4) Centros de desarrollo familiar; 5) Promotores de desarrollo familiar; y 6) Redes de familias solidarias.

2.1 Familias y gestión integral: certificación de Municipios promotores del desarrollo familiar

Los organismos internacionales señalan la importancia de *“instituciones gubernamentales efectivas y sensibles enfrentando las desigualdades”*.⁵⁷ En este primer punto, el eje de reflexión es el vínculo familia-gestión pública, porque consideramos que el desarrollo familiar es una herramienta central en el diseño, la implementación y la evaluación de nuevas políticas sociales. La implementación efectiva de los distintos programas requiere personas, familias y organizaciones activas y creativas. Nuestra

56 ONU, Informe del Secretario General sobre los preparativos y la celebración del vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia en 2014, A/67/61-E/2012/3, 11/11/2011.

57 ONU, *Inicia la conversación global: puntos de vista para una nueva agenda de desarrollo*, Grupo de Desarrollo de la Naciones Unidas, 2013.

lógica parte de pensar la gestión como una red interrelacionada e inteligente de servicios a los ciudadanos y a las familias. En este sentido, buscamos profundizar la idea del bienestar institucional. La transformación de las políticas sociales implica también una correlativa transformación de las áreas de gestión pública para garantizar bienestar institucional a las familias, y para erradicar todos los obstáculos burocráticos que tornan a la gestión pública rígida en lugar de dinámica y que “*actúan más bien como freno que como motor del desarrollo social*”.⁵⁸

Un desafío, a seguir profundizando en otras investigaciones, es una evaluación precisa del impacto de la baja calidad de gestión y de la dispersión de los programas sociales en la generación y la reproducción de la pobreza. La deuda social es también una deuda de articulación, descentralización y de innovación de gestión. Para nosotros, un Estado presente es un Estado inteligente que promueve una cultura del emprendimiento y fortalece las capacidades de las personas, las familias y las comunidades, y por ello transformar las políticas sociales implica reafirmar el principio de subsidiaridad, que es un principio plenamente vigente para nuestro tiempo: “*con el principio de subsidiaridad contrastan las formas de centralización, de burocratización, de asistencialismo, de presencia injustificada y excesiva del Estado y del aparato público*”.⁵⁹ En este contexto, consideramos que junto a la descentralización de gestión se necesita una correlativa e inteligente desburocratización de gestión, para dinamizar las mismas, para optimizar los recursos, para desmontar los obstáculos institucionales que limitan al acceso a las prestaciones que brindan los organismos públicos, y para transformar aquellos programas que destinan más recursos a las estructuras públicas que a los servicios a los ciudadanos.

Promover una mejor calidad de gestión pública puede contribuir a una mejor calidad de vida de las familias, y ello también forma parte de una nueva demanda ciudadana. Por ejemplo, sobre el fortalecimiento familiar, el buen trato de gestión es hoy un nuevo eje de investigación que reflexiona sobre “*la eficacia, la ética, y el buen fundamento de las intervenciones psico-médico-sociales en el ámbito de las familias*”.⁶⁰ El buen trato de gestión también implica considerar y promover a las personas como sujetos activos y protagonistas de la vida social, cultural, política y económica.

58 Cf. Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), *Manual de Doctrina Social de la Iglesia*, 2005, pág. 421.

59 CDSI, N° 187.

60 Cyrulnik, Boris y otros, *El realismo de la esperanza: testimonio de experiencias profesionales en torno a la resiliencia*, Editorial Gedisa, pág. 200.

En este tiempo, donde se redescubre la importancia de los Municipios, del desarrollo local y de la descentralización de gestión, creemos que también debe ser el tiempo de promover nuevos enfoques, áreas de gestión y políticas públicas favorables al desarrollo familiar. El enfoque de desarrollo familiar tiene la potencialidad de transformarse en el eje transversal de toda estrategia de innovación de gestión, porque está ampliamente comprobado que las políticas sociales *“alcanzan su máxima eficacia cuando se orientan a la familia como unidad, y conciben su dinámica como un conjunto, en lugar de concentrarse en las necesidades particulares de sus miembros”*.⁶¹ Asimismo, buscamos generar conciencia de que *“a pesar de su evidente contribución social y económica a la sociedad, las familias rara vez son el centro de las principales iniciativas políticas. A menudo, estas políticas se dirigen a las mujeres y a los niños por separado, y no a la unidad familiar por sí misma”*.⁶² Es por ello que consideramos que la transformación de las políticas sociales, implica promover un nuevo estilo de gestión integral centrado en las familias como unidad de abordaje.

Es importante tomar conciencia que siempre los enfoques teóricos generan consecuencias prácticas de oportunidades u obstáculos de gestión. El enfoque de desarrollo familiar es una perspectiva para contribuir a erradicar la pobreza y promover la movilidad social ascendente, pero no puede operar en forma aislada y se debe complementar con otros enfoques y estrategias sanitarias, educativas, laborales, habitacionales, entre otras. Cuando en el diseño de las políticas públicas no se reconoce ni se valora (por ejemplo, al guiarse por ideologizaciones, reduccionismos y relativismos antropológicos) a la familia como unidad y núcleo intergeneracional destinatario y protagonista del desarrollo, se producen fragmentaciones y burocratizaciones de gestión que limitan una plena promoción humana integral y dispersan recursos públicos en lugar de optimizarlos.

Veamos ahora una afirmación clave de los organismos internacionales donde seguimos observando la idea que el enfoque de desarrollo familiar es central para innovar y promover un nuevo estilo de gestión integral que considere a las familias como unidad de abordaje de las políticas públicas: *“el logro mismo de los objetivos de desarrollo del Milenio depende de la manera en que se empodere a las familias para que contribuyan a la consecución de esos objetivos. Así pues, las políticas centradas en el mejoramiento del*

61 Cf. Informe del Secretario General, Preparación y observancia del vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia 2014, A/68/61-E/2013/3, 28/11/2012.

62 ONU, Informe del Secretario General sobre los preparativos y la celebración del vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia en 2014, A/67/61-E/2012/3, 11/11/2011.

*bienestar de las familias sin duda alguna contribuirán al desarrollo. Tales políticas no solo deben ayudar a las familias a hacer frente a sus numerosas responsabilidades y a protegerlas de la vulnerabilidad, sino que deben tener como objetivo prestar apoyo a diversas funciones de la familia, en lugar de reemplazarlas y tratar a las familias como agrupaciones de personas que necesitan apoyo cada una de ellas de forma independiente”.*⁶³

Vamos así tomando conciencia que el enfoque de desarrollo familiar es un enfoque práctico, facilitador, y ordenador de la gestión y de las políticas públicas. Sobre la base de este enfoque proponemos que sería innovador fortalecer, incentivar y otorgar una certificación de calidad de gestión a los Municipios promotores del desarrollo familiar, que se guíen, por ejemplo, por las siguientes orientaciones:

- Innovar la gestión considerando a las familias como unidad de abordaje de las políticas públicas, por medio de inversiones éticas, estratégicas e inteligentes.
- Garantizar bienestar institucional y facilitar el vínculo de confianza entre las familias y los organismos públicos, por medio de sistemas de gestión amigables y de buen trato a las familias.
- Ordenar los organigramas de gestión creando donde no las hubiera y fortaleciendo las áreas de desarrollo familiar existentes, con la mayor jerarquización institucional y presupuestaria posible.
- Elaborar una perspectiva transversal centrada en el desarrollo familiar en las decisiones estratégicas presupuestarias y en la planificación de las gestiones públicas.
- Fortalecer las redes solidarias generando procesos dinámicos de desarrollo de las personas, las familias y las comunidades.
- Facilitar el enlace entre las políticas públicas económicas, sanitarias, educativas, laborales, habitacionales, ambientales, entre otras, por medio de planes estratégicos de desarrollo familiar coordinados entre las distintas áreas de gobierno.
- Mejorar los resultados de los programas específicos que tienen el objetivo de garantizar la Convención sobre los Derechos del Niño, y de programas de juventud, adultos mayores, entre otros.
- Promover iniciativas articuladas entre el Estado, la sociedad civil, la comunidad educativa, las fuerzas de la producción y el trabajo y las propias familias.

63 Cf. ONU, Informe del Secretario General, A/66/62-E/2011/4, 29/11/2010.

- Facilitar estrategias de desarrollo local, descentralización de gestión y presupuestos participativos.
- Desarrollar nuevos indicadores de evaluación y seguimiento de resultados de las políticas públicas centrados en las familias como unidad de abordaje.
- Evitar burocratizaciones y fragmentaciones de gestión promoviendo un sistema informático integrado que facilite la articulación de las distintas políticas públicas.
- Emplear creativamente las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento al servicio del desarrollo familiar.

2.2 Articulación de las políticas sociales universales con políticas específicas de desarrollo familiar

En esta segunda propuesta, la idea es reflexionar sobre el vínculo complementario entre políticas sociales universales y específicas. Nuestro objetivo en este punto es contribuir a que en el diseño de las políticas sociales se cuente con una mayor capacidad de abordaje específico de las realidades familiares. El enfoque de desarrollo familiar nos permite tomar conciencia que hoy junto a las políticas sociales universales, que en general alcanzan hasta los 18 años de edad y buscan garantizar un piso de protección social,⁶⁴ necesitamos repensar nuevas políticas públicas específicas de desarrollo familiar, con capacidad de captar y abordar las problemáticas de los grupos familiares más vulnerables y de potenciar las múltiples capacidades de los mismos.

Profundicemos ahora algunos puntos que señalan los organismos internacionales y que refuerzan la necesidad de complementar las políticas sociales universales con nuevas políticas específicas:

- Abordar necesidades específicas de las familias: *“en la medida que se contemplen las necesidades y realidades diferenciales de las familias, será posible avanzar en la disminución de las situaciones de desigualdad”*.⁶⁵
- Diseñar una nueva gestión del conocimiento a nivel cuantitativo y cualitativo: *“la elaboración de políticas documentadas se basa en la disponibilidad de datos fiables sobre el bienestar de la familia. Se necesitan datos (...) para identificar a las familias más vulnerables que necesitan asistencia más inmediata”*.⁶⁶

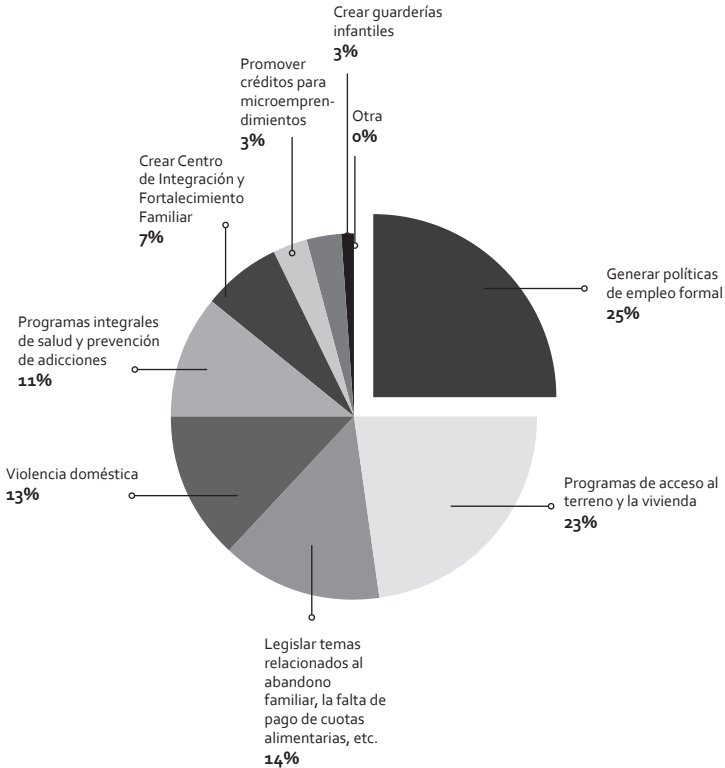
64 Para profundizar este punto recomendamos el Informe de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*, Ginebra, 2011.

65 OIT-PNUD. *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, 2009.

66 ONU, Informe del Secretario General, A/66/62-E/2011/4, 29/11/2010.

La Consulta Familia, ante la pregunta *¿cuáles temas deberían incluir una política de desarrollo familiar?*, nos brinda también algunas orientaciones para el diseño de nuevas políticas públicas específicas de desarrollo familiar.

TEMAS QUE INCLUYE UNA POLÍTICA FAMILIAR



Como podemos observar, el 25% de las familias encuestadas señalan la necesidad de fortalecer sus ingresos monetarios por cuestiones que se vinculan a déficit de empleo formal (por ejemplo, desocupación, trabajo precario e informal, etc.). Asimismo, un 23% de las mismas señalan déficit habitacionales y la necesidad de acceder al terreno y la vivienda propia (el pago de alquiler o de cuotas por créditos para la compra de materiales, terrenos o viviendas limitan fuertemente los ingresos familiares).

En nuestro tiempo surgen nuevas demandas familiares. Observamos, como un emergente de la nueva cuestión familiar, que las políticas públicas deberían abordar específicamente con mayor integralidad y asignación presupuestaria, que el 45% de las familias señalan déficit existenciales y relacionales, como el abandono familiar (14%), la violencia familiar (13%), la prevención y asistencia de adicciones (11%) y

la necesidad de centros de integración familiar (7%). Estos nuevos déficit, en principio no monetarios, generan igualmente graves consecuencias económicas y afectivas, que profundizan y retroalimentan la situación de exclusión de las familias y limitan el desarrollo de sus capacidades. Se debería captar con mayor precisión y abordar con mayor responsabilidad el círculo entre adicciones, violencia y abandono que sufren numerosas familias. Asimismo, desde los organismos internacionales se señala que *“la tensión económica también pone en peligro a la cohesión familiar y se la ha vinculado con el incremento de la violencia doméstica y de las tasas de divorcio, así como con el abandono y el maltrato de los niños”*.⁶⁷

Esta emergente nueva cuestión familiar nos permite repensar y ampliar el concepto de bienestar familiar, tradicionalmente asociado a cuestiones de ingresos monetarios, ya que hoy podemos hacer referencia a la necesidad de promover nuevos enfoques integrales que contribuyan tanto a garantizar el bienestar material, como también el bienestar existencial, afectivo, relacional, ambiental, institucional de las familias. Asimismo, nos permite repensar y ampliar el concepto de cuidados familiares, tradicionalmente asociados al cuidado de los niños y de los adultos mayores, para promover nuevos enfoques de abordaje a otros miembros del grupo familiar, como aquellos afectados por abandonos, violencias, adicciones y malestar psicológicos, personas con discapacidad, entre otras problemáticas.

En una nueva agenda de políticas sociales se debe fortalecer el servicio clave de las madres para el desarrollo familiar. En este sentido, el Papa Francisco señala que *“doblemente pobres son las mujeres que sufren situaciones de exclusión, maltrato y violencia, porque frecuentemente se encuentran con menores posibilidades de defender sus derechos. Sin embargo, también entre ellas encontramos constantemente los más admirables gestos de heroísmo cotidiano en la defensa y el cuidado de la fragilidad de sus familias”*.⁶⁸

Vamos así tomando conciencia de que, junto a las tradicionales transferencias monetarias, es clave innovar y complementar las mismas promoviendo y fortaleciendo nuevos espacios de transferencias relacionales, ya que ninguna familia se debería sentir sola ante la pobreza relacional, que es la pobreza de la soledad ante los problemas de la vida o ante los emprendimientos que se buscan generar para aumentar los ingresos y salir de la pobreza. Asimismo, se debería incentivar a las

67 ONU, Informe del Secretario General sobre los preparativos y la celebración del vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia en 2014, A/67/61-E/2012/3, 11/11/2011.

68 Papa Francisco, Exhortación Apostólica *Evangelii gaudium*, N° 212.

familias emprendedoras y promover nuevas transferencias de conocimientos para contribuir al desarrollo de capacidades de las familias.

2.3 Educación para el desarrollo familiar

En esta tercera propuesta nos detenemos a reflexionar sobre el vínculo familia-educación. En este punto, nuestro objetivo es contribuir a promover capacidades educativas para el desarrollo familiar y para promover nuevas políticas socioeducativas con una activa participación de las familias. En este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas “*subraya la creciente dificultad con que tropiezan los jóvenes para recibir educación para la vida en la familia, como base para formar familias saludables que aseguren el ejercicio compartido de las responsabilidades*”.⁶⁹ Resaltamos este interesante enfoque, que nos ayuda a tomar conciencia de que repensar las políticas sociales también implica promover una correlativa transformación educativa basada, entre otros aspectos, en una formación integral y permanente para generar en los estudiantes capacidades para contribuir a un pleno desarrollo familiar. Una nueva pedagogía educativa debería fundamentarse en una perspectiva integral del desarrollo de capacidades, humanas y sociales, pero también de capacidades familiares, y ello consideramos no ha sido priorizado en los contenidos educativos.

La Ley de Educación Nacional N° 26.206 señala que “*la educación brindará las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educando/a la capacidad de definir su proyecto de vida (...)*”.⁷⁰ Asimismo, la mencionada Ley expresa que “*la familia, es agente natural y primario*” de las acciones educativas, y busca formar ciudadanos y trabajadores, pero observamos no pone el mismo énfasis en formar a los estudiantes como promotores de la integración y el desarrollo familiar. Es decir, se reconoce el valor de la familia, pero en los contenidos educativos no se incluyen temáticas específicas de formación para el desarrollo familiar.

Consideramos que uno de los principales desafíos socioeducativos de nuestro tiempo es educar para la conciencia y el sentido de la vida en familia, por ello proponemos la inclusión de educación para el desarrollo familiar como nueva materia de la educación secundaria, en el marco de un proceso formativo integral y permanente. Educación para el desarrollo familiar, podría conformar un nuevo espacio socioeduca-

69 <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/integracion/pmaccion2000beyond.pdf>.

70 Ley de Educación Nacional N° 26.206, artículo 8°.

tivo teórico-práctico, con activa participación de las familias, donde se forme para los derechos y los deberes familiares, y se realicen actividades de educación para el amor y la educación sexual,⁷¹ de salud y prevención de las adicciones, integración familiar y solidaridad intergeneracional, abordaje de la discriminación, prevención y resolución alternativa de conflictos, desarrollo de capacidades emprendedoras, asociativas, de inclusión digital, cultura del trabajo,⁷² construcción de ciudadanía, entre otras. Debemos contribuir entre todos a promover desde la familia y la educación círculos intergeneracionales de desarrollo familiar. En este sentido, consideramos que junto al objetivo de reafirmar el rol de los padres en la educación de los hijos, complementariamente se debe educar a los hijos, también llamados a la maternidad y la paternidad, en torno a la integración, la corresponsabilidad y los derechos y los deberes familiares.

Asimismo, esta nueva materia podría conformar un espacio donde se fortalezcan los vínculos de confianza entre docentes, estudiantes, familias y comunidad y se frenen los círculos de violencia y discriminación que se vive en muchos establecimientos educativos. En nuestro tiempo, debemos repensar sobre el grado de la calidad de vida que se genera en las escuelas porque ello también forma parte del desarrollo humano y social, es por ello destacable el enfoque del Programa Escuelas Disfrutables de Uruguay, que señala la necesidad de *“intervenciones interdisciplinarias en las escuelas sobre los factores que generan malestar, con un abordaje integral de las situaciones”*.⁷³

2.4 Centros de Desarrollo Familiar (CDF)

La idea ahora es reflexionar en torno al vínculo familia-territorio local. Nuestro objetivo en este punto es contribuir a promover capacidades de encuentro entre las familias y los organismos públicos. El enfoque de desarrollo familiar implica reconocer que las personas, además de vivir en un núcleo familiar intergeneracional, vivimos en una comunidad y en un territorio local concreto (barrio, pueblo, ciudad, etc.). Repensar las políticas sociales implica considerar y abordar tanto las especificidades de las familias, como de los territorios locales donde viven las mismas. El pensamiento social cristiano asume una clara opción por el abordaje territorial local para *“promover*

71 *“Los padres tienen una particular responsabilidad en la esfera de la educación sexual (...) Los padres tienen la obligación de verificar las modalidades en que se imparte la educación sexual en las instituciones educativas, con el fin de controlar que un tema tan importante y delicado sea tratado en forma apropiada”*, CDSI, N° 243.

72 Sobre familia y cultura del trabajo, véase CDSI, N° 249.

73 Cf <http://www.cep.edu.uy/index.php/escuelasdisfrutables>.

la dignidad de la persona y la subjetividad creativa del ciudadano”,⁷⁴ y para reafirmar el principio de subsidiaridad clave de toda estrategia de desarrollo de capacidades “*porque toda persona, familia y cuerpo intermedio tiene algo de original que ofrecer a la comunidad. La experiencia constata que la negación de la subsidiaridad (...) limita y a veces también anula, el espíritu de libertad y de iniciativa*”.⁷⁵ Este es un punto clave del pensamiento social cristiano para contribuir a transformar las políticas sociales.

En el marco de la aplicación concreta de este principio, un nuevo diseño de políticas sociales debería tener presente que además de bienes materiales las familias necesitan bienes relacionales. La calidad de vida de las personas está cada vez más asociada a la calidad de los vínculos y al entorno de los hogares donde viven junto a sus familias. Las mismas para desarrollarse también necesitan nuevos espacios de bienestar territorial, de espacios de convivencia, donde puedan encontrarse como parte de una misma comunidad y expresar su solidaridad, sus conocimientos y sus capacidades. La *protección integral de la familia*, también implica su promoción mediante nuevas pedagogías generadoras de autoestima y de motivación para vivir, para asociarse y para aprender.

Para reafirmar la importancia del principio de subsidiaridad y del abordaje territorial local, proponemos la creación de Centros de Desarrollo Familiar (CDF), como nuevos espacios territoriales facilitadores del encuentro, la cercanía y la proximidad entre las familias, los gobiernos locales y otros actores comunitarios. Los CDF⁷⁶ podrían funcionar en una zona territorial determinada y tanto en instalaciones gubernamentales, como en instalaciones de las organizaciones de la sociedad civil. Sobre la gestión asociada pública-privada, que consideramos deberían adoptar los CDF, la experiencia de Australia señala que “*los centros de referencia familiar son enteramente financiados por el Gobierno. Sin embargo, son llevados adelante sin fines de lucro por organizaciones no gubernamentales seleccionadas tras un proceso de licitación*”.⁷⁷ Los CDF deberían ser espacios articuladores y dinámicos sin costosas estructuras burocráticas. Podrían desempeñar, entre otras, algunas de las siguientes funciones:

- Contribuir en el diseño, implementación, control y socialización de información de las políticas públicas que se aplican en territorio.

74 Cf. CDSI, N° 185.

75 Cf. CDSI, N° 187.

76 Sobre la articulación entre la comunidad y la gestión pública, destaco la valiosa experiencia de los Consejos de Organización de la Comunidad (COC) promovidos en el Municipio de Lomas de Zamora durante la gestión del Intendente Juan Bruno Tavano.

77 *Cuaderno Jurídico Familia* – Editorial “El derecho”, Julio de 2013 – N° 41, págs. 6-11.

- Promover nuevos abordajes interdisciplinarios, fortalecer y facilitar el servicio de los trabajadores sociales y los asistentes técnicos locales.
- Promover nuevos espacios de encuentro y solidaridad intergeneracional.
- Contribuir al intercambio de experiencias y buenas prácticas familiares.
- Facilitar estrategias de descentralización de gestión y presupuestos participativos.
- Elaborar planes de desarrollo local en conjunto con el Estado, escuelas, empresas, sindicatos, redes de familias y organizaciones de la sociedad civil.
- Articular con otros espacios asociativos existentes en los territorios locales (proyectos de las comunidades religiosas y de la sociedad civil, Foros de Seguridad, etc.).
- Fortalecer a las familias emprendedoras de la economía social.
- Contribuir a repensar y a promover nuevas formas de trabajos formales según las capacidades de las comunidades territoriales locales.
- Fortalecer con la participación de las familias las políticas socioeducativas y sociolaborales.

Vamos así tomando conciencia de la necesidad de una nueva perspectiva de abordaje donde los problemas de salud, educación, empleo, vivienda, entre otros, de las familias no son considerados como cuestiones meramente privadas de las mismas donde se encuentran solas y aisladas, sino que son asumidos como una causa pública por medio de la acción inteligente y en red entre el Estado, la sociedad civil, la comunidad educativa, los centros de salud, las fuerzas de la producción y el trabajo, y la activa participación de las propias familias.

2.5 Promotores profesionales y técnicos del desarrollo familiar

En esta quinta propuesta vamos a reflexionar sobre el vínculo entre las familias y los promotores del desarrollo familiar, considerando a los mismos como los trabajadores sociales y asistentes técnicos locales⁷⁸ que aportan su presencia y sus conocimientos en territorio brindando distintos servicios a las familias. En este punto, tenemos el objetivo de contribuir a promover capacidades técnicas y profesionales para el desarrollo familiar. Señalamos tres déficit a abordar. Por un lado, observamos

⁷⁸ Consideramos asistentes técnicos locales a los profesionales y técnicos de distintas disciplinas que brindan servicios en los territorios donde viven las familias.

un déficit de articulación. La experiencia en territorio nos ayuda a tomar conciencia de la implementación de numerosos proyectos positivos, tanto gubernamentales como de las organizaciones religiosas y de la sociedad civil (OSC), pero se carecen de espacios y objetivos de articulación entre los mismos, y muchas veces en su servicio las organizaciones religiosas y las OSC no logran articular dinámicamente con el Estado, ni cuentan con apoyo del mismo para el desempeño de sus funciones. Una segunda cuestión es el déficit laboral, ya que consideramos estratégico fortalecer a los trabajadores sociales y a los asistentes técnicos locales, que merecen una reparación histórica por todo su compromiso social, porque también ellos sufren diversas problemáticas laborales, e incomprensiones institucionales que limitan su fecundidad y sus oportunidades para potenciar los resultados de su servicio a favor del desarrollo humano integral. Se debería crear un régimen especial de inversiones públicas y privadas de fortalecimiento de los trabajadores de las organizaciones religiosas y de la sociedad civil sin fines de lucro, porque conforma una injusticia que tengan los mismos costos laborales e impositivos que las entidades con fines de lucro, y ello genera un verdadero y regresivo impuesto a la solidaridad.

Finalmente una tercera cuestión es el déficit de formación para promover el desarrollo familiar, que requiere una nueva estrategia formativa específica. En este sentido, los organismos internacionales reconocen que *“los certificados de estudios superiores, como el de máster en estudios de la familia o asesoramiento a la familia, son claves para fomentar la capacidad nacional de investigación y de formulación de políticas en el ámbito de la familia y para capacitar a quienes asesoran al respecto”*.⁷⁹ Sería interesante que en los contenidos formativos se sumen nuevos enfoques de abordaje interdisciplinarios como los que aportan la logoterapia y la resiliencia.

Consideramos que la especialización de desarrollo familiar debería ser una carrera de grado o posgrado clave para abordar la emergente cuestión social y familiar de nuestro tiempo, para promover una nueva pedagogía del desarrollo de capacidades familiares⁸⁰ y para formar formadores con nuevos enfoques y herramientas para la promoción del voluntariado. Reconocemos que hay avances de propuestas formativas, pero todavía esta especialización no se ha considerado como una prioridad formativa estratégica, como tampoco como una oportunidad para crear nuevas fuentes de empleos de desarrollo.

79 ONU, Informe del Secretario General, Preparación y observancia del vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia 2014, A/68/61-E/2013/3, 28/11/2012.

80 Junto a las capacidades humanas y sociales, consideramos estratégico promover las capacidades familiares.

Promover los empleos de servicios al desarrollo humano, puede transformarse en una creativa estrategia laboral atendiendo diversas y nuevas demandas de protección, promoción, bienestar y cuidados de las personas, las familias y las comunidades.

2.6. Redes de Familias Solidarias

Los organismos internacionales señalan la necesidad de “*sociedades y sistemas políticos inclusivos*”.⁸¹ Repensar las políticas sociales significa tomar y generar conciencia que el estilo de abordaje social es inseparable del estilo de fortalecer los vínculos humanos, construir ciudadanía y reafirmar la democracia. Los programas sociales tienen una relevante y decisiva dimensión ética cuando contribuyen a promover la vida plena, la dignidad, el desarrollo de capacidades, la vocación emprendedora, la libertad responsable y el espíritu asociativo de las personas, las familias y las comunidades. Cuando ello no sucede se intenta generar dependencias de todo tipo que debemos contribuir a prevenir y a superar, y ello debería formar parte de una nueva agenda de derechos humanos. En este sentido, vamos a finalizar nuestro apartado de propuestas reflexionando sobre el vínculo familias-política, para contribuir a promover las bases de una nueva imaginación de la participación. El objetivo de este punto es generar conciencia que la *protección integral de las familias* también implica su promoción sociopolítica para que puedan transformarse en sujetos protagonistas del desarrollo humano, familiar, social y político.

En la Consulta Familia, buscamos indagar especialmente la temática de la dimensión política de las familias y obtuvimos los primeros insumos para continuar profundizando en otras investigaciones sobre la misma, que también hemos podido captar como un enfoque clave del pensamiento social de la Iglesia:⁸²

- “*Las familias, lejos de ser sólo objeto de la acción política, pueden y deben ser sujeto de esta actividad (...)*”
- “*Las familias deben crecer en la conciencia de ser ‘protagonistas’ de la llamada ‘política familiar’ y asumir la responsabilidad de transformar la sociedad*”
- “*En el orden económico, social, jurídico y cultural, las familias y las asociaciones familiares deben ver reconocido su propio papel en la planificación y el desarrollo de programas que afectan a la vida familiar*”

81 Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, *Iniciando la conversación global: puntos de vista para una nueva agenda de desarrollo*, 2013.

82 CDSI, N° 247.

Para contribuir al objetivo que las familias cuenten con una mayor capacidad de facilitar el acceso a los derechos de cada integrante del núcleo familiar, consideramos que las familias además de ser reconocidas por su servicio en la vida íntima privada de las personas, también deben ser reconocidas y promovidas como sujetos políticos con capacidad de participación, organización, e incidencia en la vida pública. En este sentido, desde el pensamiento social cristiano se sostiene que *“se ha de reforzar el asociacionismo familiar: las familias tienen el derecho de formar asociaciones con otras familias e instituciones, con el fin de cumplir la tarea familiar de manera apropiada y eficaz, así como defender los derechos, fomentar el bien y representar los intereses de la familia”*.⁸³ Recordemos que *“las familias, lejos de ser sólo objeto de la acción política, pueden y deben ser sujeto de esta actividad”*.⁸⁴ Vamos así tomando conciencia que las familias organizadas en redes se pueden transformar en nuevos actores para renovar la política, para recuperar la dimensión de servicio de la misma y para sumar nuevos ciudadanos a la participación creativa y constructiva por el bien común.

La cuestión política es también una cuestión intergeneracional. Las familias brindan un servicio clave en la vida pública y en la renovación de la política cuando con su testimonio contribuyen a la educación cívica y solidaria de sus hijos y cuando promueven la cultura del encuentro en lugar de la cultura del conflicto. La participación ciudadana, la militancia política, el sentido comunitario del “nosotros”, el compromiso por el bien común, la definición del voto no son solo decisiones individuales, sino también son decisiones colectivas sobre el presente y sobre el futuro donde la familia tiene una importante incidencia. En la Consulta Joven que realizamos a jóvenes del Gran Buenos Aires⁸⁵ detectamos que el 84,8% de los mismos señaló que consulta su voto con su familia. Estos datos nos permiten repensar y promover nuevas metodologías de participación centradas en la familia como núcleo intergeneracional donde se toman gran parte de las decisiones políticas.

Este marco conceptual y las respuestas de la Consulta Familia nos orientan a promover la creación y el fortalecimiento de las ya existentes Redes de Familias Solidarias, como nuevos espacios de asociatividad de las familias para promover un estilo nuevo de participación social y política que las tenga como protagonistas. Ante la pregunta: *¿está de acuerdo o en desacuerdo con quienes creen que las familias se deberían involucrar*

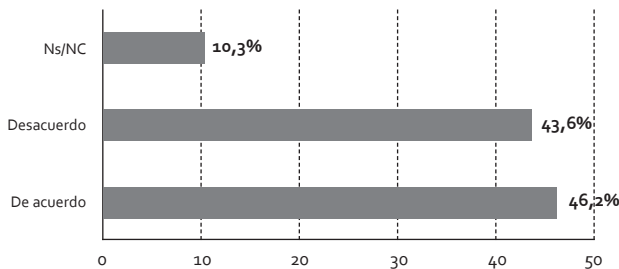
83 Ídem.

84 Ídem.

85 Arroyo, Daniel (Comp.) *Prioridades para el desarrollo social, político y económico de los jóvenes. Reflexiones y propuestas desde el Humanismo Cristiano*. Primera edición. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

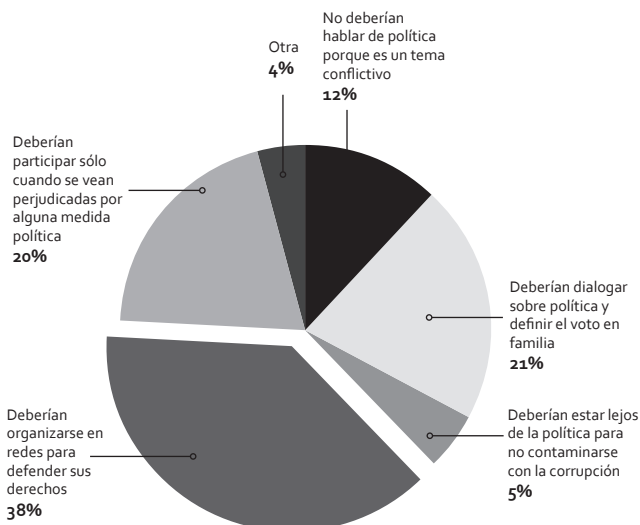
en la política?, el 46,2% de los encuestados expresó su acuerdo, el 43,6% su desacuerdo, y el 10,3% indicó no saber o no contestó la pregunta.

ACUERDO O DESACUERDO CON QUE FAMILIAS PARTICIPEN EN POLÍTICA



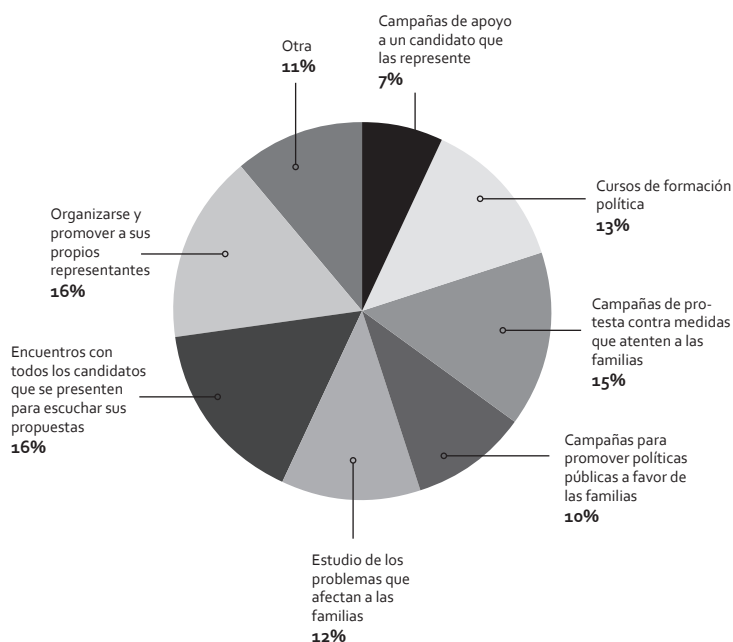
Las respuestas a la pregunta sobre el tratamiento del tema político en la familia, reflejan que el 38% de los entrevistados considera que *“las familias se deberían organizar en redes para defender sus derechos”* y el 21% consideró que *“las familias deberían dialogar y definir el voto en familia”*. Por su parte, el 20% señaló que *“las familias solo deberían participar cuando se vean perjudicadas por alguna medida política”*, mientras que un 12% expresó *“que las familias no deberían hablar de política porque es un tema conflictivo”*. Finalmente un 5% evaluó *“que las familias deberían estar lejos de la política para no contaminarse con la corrupción”*.

TRATAMIENTO DEL TEMA POLÍTICO EN FAMILIA



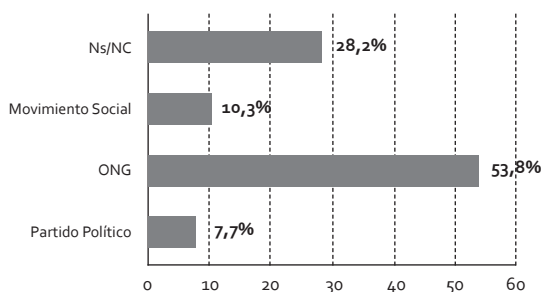
Con relación a la pregunta *¿qué tipo de actividades deberían realizar las familias participando en política?*, el 16% consideró que *“las familias deben promover a sus propios candidatos”* y también el 16% evaluó que *“las familias deberían generar encuentros con los candidatos para escuchar sus propuestas”*. El 15% indicó que *“las familias deberían realizar campañas contra medidas que atenten contra las mismas”*; el 12% señaló como opción *“estudios de los problemas que afectan a las familias”*; un 10% buscaría promover *“campañas para promover políticas públicas a favor de las familias”*, un 7% realizaría *“campañas de apoyo a un candidato que las represente”*; y finalmente un 11% señaló otras opciones.

TIPO DE ACTIVIDADES QUE DEBERÍAN REALIZAR LAS FAMILIAS



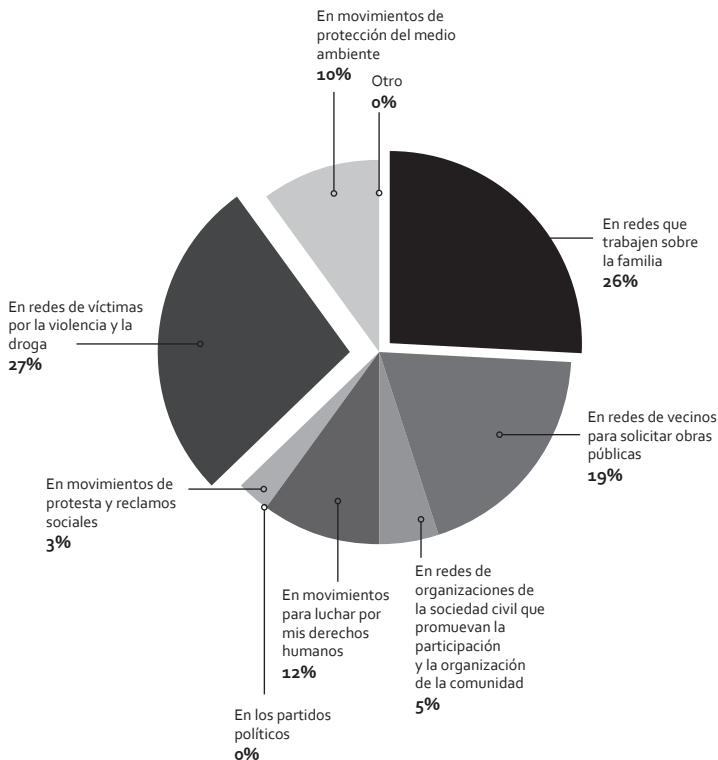
Ante la pregunta sobre el tipo de espacios a los cuales les gustaría sumarse ante una eventual participación, el 53,8% señaló a una organización no gubernamental, el 10,3% a un movimiento social, y solo el 7,7% a un partido político.

TE GUSTARÍA SUMARTE A



Finalmente en las respuestas a la pregunta *¿en qué tipo de actividades le gustaría participar?*, el 27% señaló que participaría en “redes de víctimas por la violencia y la droga”, el 26% se comprometería en “redes que trabajen por la familia”; el 19% “en redes de vecinos para reclamar obras públicas”; el 10% indicó que participaría “en movimientos de lucha por los derechos humanos”; y otro 10% asumió en “movimientos de protección de medio ambiente”.

TIPO DE ACTIVIDADES EN LAS QUE LE GUSTARÍA PARTICIPAR



Las primeras conclusiones de este bloque de preguntas de la Consulta Familia nos brindan algunas orientaciones que podemos destacar, por ejemplo, la valoración de las familias sobre el trabajo en red, y que las personas consultadas en forma masiva optaron por un estilo de participación sociopolítico más vinculado a las organizaciones de la sociedad civil, que a los partidos políticos tradicionales. La Consulta Familia también nos permitió captar parte de las nuevas prioridades familiares. Notamos el interés de las familias por organizarse para defender sus derechos, promover a representantes con una agenda de desarrollo familiar, y abordar nuevas problemáticas que, junto al tradicional reclamo de obras públicas, hoy se vinculan al fortalecimiento familiar, la seguridad pública, el empleo de calidad, la lucha contra la droga, la prevención de las adicciones y la protección del medio ambiente, entre otras.

3. Conclusiones

Las distintas organizaciones sociales y políticas que estamos trabajando en equipo, pensamos desde una lógica de continuidad y conexión del pensamiento y de la acción. Desde esta lógica, con la Fundación Konrad Adenauer (KAS), la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP), la Red de Prioridades Argentinas (Red PAR) y la Red Nacional de Laicos, primero en Prioridad Joven propusimos las bases de un programa para el desarrollo de los jóvenes, y ahora en Prioridad Familia, estamos promoviendo las bases de un programa de desarrollo familiar. Hemos intentando contribuir a generar conciencia que las nuevas políticas públicas no pueden operar en forma aislada, sino que en su implementación requieren un entorno de articulación entre un Estado desarrollista, inteligente y descentralizado, una economía que vincule productividad con responsabilidad social, una sociedad promotora de nuevos espacios de convivencia, una nueva pedagogía educativa para el desarrollo familiar, y las propias familias organizadas en redes como nuevos sujetos políticos. Tenemos el objetivo que el enfoque de desarrollo familiar se transforme en un aporte que forme parte de la agenda de los preparativos del vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia y del debate de las nuevas políticas públicas que Argentina necesita en esta próxima década, para contribuir a erradicar la pobreza y promover el desarrollo integral de las personas, las familias y las comunidades.

Como intentamos demostrar, es el tiempo de promover nuevos conocimientos, enfoques teóricos y herramientas de gestión que tengan la capacidad de captar y abordar la especificidad, la integralidad y la interdependencia de las nuevas prioridades familiares. En una cultura del individualismo, las familias se pueden transformar en

destinatarias y protagonistas de una nueva imaginación de la justicia y de la solidaridad. En una cultura de la precariedad múltiple es la hora de fortalecer las capacidades múltiples de las familias y de promover una cultura del emprendimiento social, político y económico. Las familias esperan un nuevo estilo de liderazgo con capacidad para generar confianza en un futuro común y de aportar certezas básicas que les permitan construir trayectorias de inclusión afectiva y de movilidad social ascendente. Estamos convencidos que es el tiempo de promover una cultura, un nuevo estilo de gestión y una nueva acción política favorable al desarrollo familiar.

Familias: Hacia una nueva gestión de conocimiento. Análisis comparativo Censo 2010



Verónica Papa Constantino

Lic. en Ciencia Política (UBA).

Investigadora CES-DAIA (Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas)

Coordinadora área políticas públicas - Red PAR

Introducción

Los censos de población son una herramienta fundamental para los Estados modernos. Permiten conocer con mayor especificidad la dinámica de un país y la de sus habitantes; las particularidades de las personas; de los hogares; así como también las características y servicios que poseen las viviendas. Realizarlo conlleva recolectar datos, cuantificarlos y analizarlos para luego difundirlos.

Sus resultados son de gran importancia. Los datos obtenidos son insumos necesarios para asignar partidas, establecer representantes legislativos, generar conocimiento científico, evaluar y planificar. Resumiendo, son una herramienta indispensable para que las políticas públicas sean eficientes y eficaces.

En nuestro país, el censo de población viene realizándose en sus distintas formas desde el año 1869. A diferencia de la encuesta tradicional, el censo no se implementa sobre una muestra, lo hace sobre el total de la población. La periodicidad de este instrumento tiene un rol central, gracias a ello, además de conocer lo que somos hoy, podemos comparar cómo éramos ayer, cuáles han sido las evoluciones y retrocesos que hemos tenido, y mostrar los principales signos de cambio.

Es por ello, que consideramos que el análisis comparativo del último censo realizado en el país durante el año 2010, puede aportar interesantes reflexiones sobre la estructura familiar, tema que nos convoca en esta publicación.

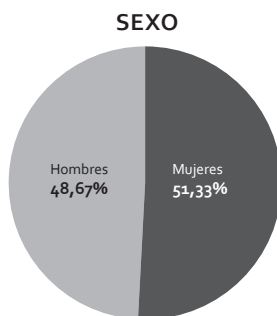
Es sabido que durante los últimos 40 años, el concepto “familia” ha sufrido múltiples transformaciones. Al respecto, Giddens ha planteado que en la actualidad “(..)

*hay instituciones que parecen iguales siempre desde fuera, y llevan los mismos nombres, pero por dentro son bastante diferentes. Seguimos hablando de la nación, la familia, el trabajo, la tradición, la naturaleza, como si todos fueran igual que en el pasado. No lo son. La parte exterior permanece, pero por dentro han cambiado...*⁸⁶ Pretendemos, mediante este estudio, conocer un poco más e indagar esos cambios que han venido ocurriendo.

El Censo Nacional 2010 de Población, Hogares y Viviendas se realizó el 27 de octubre de ese año, sus datos nos permiten obtener una foto de las principales variables de nuestro país. A continuación, nos centraremos en algunas de ellas con el fin de que, a través de su análisis, podamos realizar y promover nuevas políticas públicas familiares acordes a los cambios que han marcado a esta institución social.

Estructura de la población argentina

Conocer la estructura de la población, es un elemento fundamental para la planificación de cualquier política. A partir de allí, podemos definir los roles y recursos con lo que cuenta una nación, observar la dinámica que tiene una población, así como también, trazar proyecciones de cómo va transformándose nuestro país.



Según el Censo 2010, en la Argentina somos actualmente 40.117.096 habitantes, lo cual muestra una variación del 10,6% con relación al anterior Censo realizado en el mes de noviembre de 2001. Esto se traduce en un aumento de más de 3.800.000 personas.

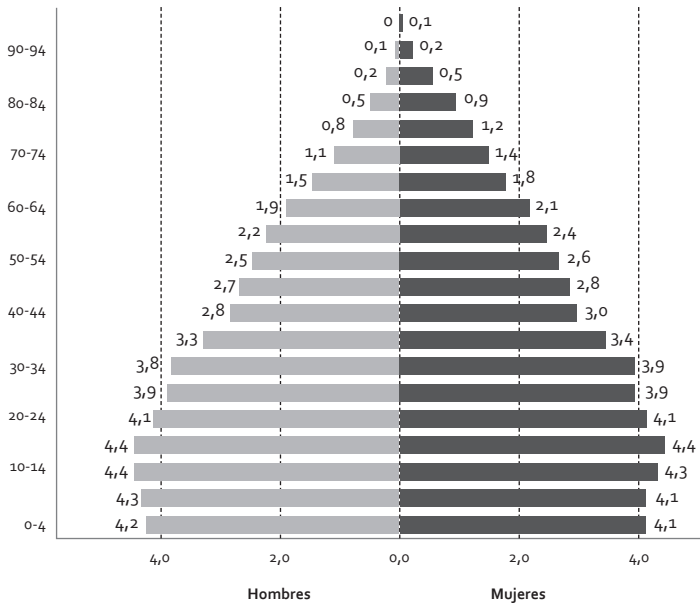
En cuanto a la división por sexo, las mujeres representan el 51,33% de los habitantes (20.593.330), siendo el índice de masculinidad actual del 94,8%⁸⁷. El mismo viene marcando una tendencia en retroceso desde los últimos 30 años.

⁸⁶ Sunkel, Guillermo. *El papel de la familia en la protección social en América Latina*. CEPAL, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, abril de 2006, pág. 19.

⁸⁷ Este porcentaje hace referencia al número de varones por cada cien (100) mujeres.

Si nos centramos en el análisis de la población argentina en cuanto a edad, podemos advertir que en comparación con el año 2001 se da un leve envejecimiento poblacional, angostándose la pirámide en ambos sexos, aunque con porcentajes mayores para los varones. La tendencia es clara, cada vez hay menos cantidad de niños y niñas y un superior porcentaje de adultos mayores. Como veremos, esto se da principalmente por dos fenómenos: la caída y disminución de la fecundidad⁸⁸ y de la mortalidad.

ESTRUCTURA POBLACIONAL 2010

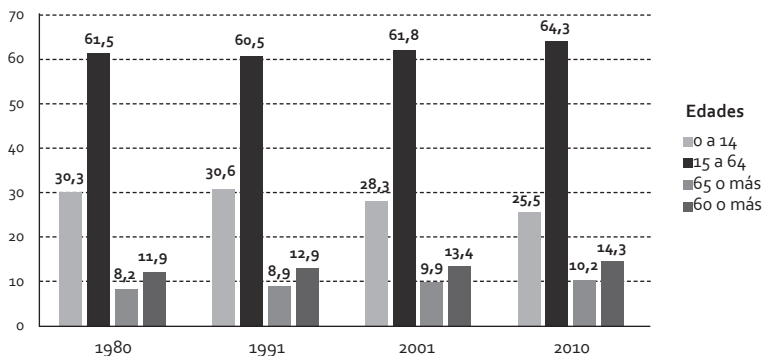


El análisis de natalidad demuestra que las provincias del noroeste y noreste de nuestro país presentan un porcentaje mayor en lo que a este aspecto se refiere. Con lo cual, en esas zonas, se evidencia un aumento de la población joven.

En oposición, los distritos de Buenos Aires, La Pampa, Santa Fe y Ciudad Autónoma de Buenos Aires muestran una disminución en el índice de natalidad. Allí dicho porcentaje arroja un 16,3%, representando el más bajo a nivel nacional (tendencia que se repite en las grandes ciudades).

⁸⁸ Este concepto tiene relación con el número de nacimientos producidos en un país a lo largo de un tiempo determinado.

ESTRUCTURA DE POBLACIÓN. REPÚBLICA ARGENTINA. CENSOS 1980-1991-2001-2010



El cuadro anterior permite realizar una comparación más específica de la evolución por edad a lo largo de los diferentes censos poblacionales. Como puede observarse, con pequeñas variaciones, hay una tendencia a que el crecimiento de la población se estanque.

Al respecto, podemos decir que:

- Existe un descenso en los índices de natalidad que se traduce en una disminución de la población de 0 y 14 años. La estructura población en este sector se redujo un 2,8% entre 2001 y 2010, y 4,8% en los últimos treinta años.
- Se observa un aumento en la población activa comprendida entre 15 y 64 años en un 2,5%.
- Existe un incremento en la proporción de adultos mayores de 65 años.
- Dentro de las regiones que más han crecido, se encuentra la Patagonia, mientras que en la región pampeana ha sucedido lo contrario.

Este fenómeno de reducción en la base de la pirámide ocurre principalmente por la combinación de dos factores, por un lado, el descenso en la tasa de natalidad y por otro, el aumento de la expectativa de vida, lo cual significa un envejecimiento de la población argentina. Es decir, en los últimos años ha disminuido el número de chicos con relación al aumento en el número de mayores de 65 años. Esta situación se presenta con mayor intensidad en la Ciudad de Buenos Aires (CABA), donde se da la menor proporción de niños (casi el 16%) y la más alta de personas mayores de 65 años (casi el 16,5%).

Si nos detenemos en el análisis de la fecundidad de las mujeres argentinas, podemos decir que ha descendido el promedio de hijos de 3,1 a 2,9 por mujer en edad reproductiva, siendo la CABA donde se presenta el índice más bajo, correspondiente a un promedio de 1,9 hijos por madre.

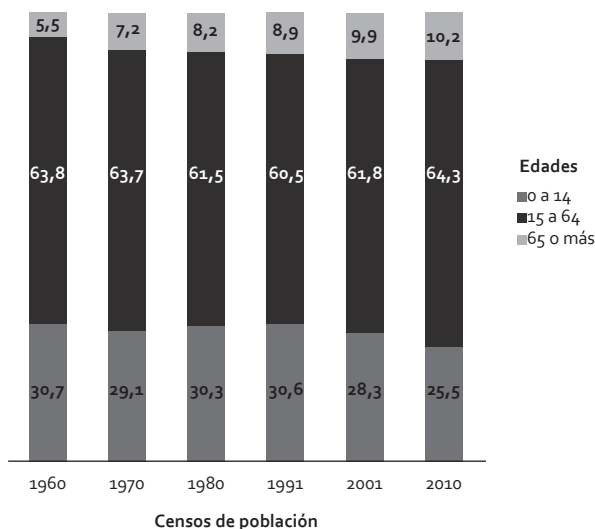
En términos etarios, el descenso se produce principalmente en las mujeres de edad media (es decir entre el grupo de entre 25-29 años y 45-49 años), mientras que las tasas de natalidad de las jóvenes que se inician en la edad reproductiva y de las mayores a aquella franja, se han mantenido constantes.

Otro de los datos que podemos destacar está relacionado con la presencia de un índice de dependencia total⁸⁹ en retroceso. Principalmente está dado por el descenso en la tasa de fecundidad, es decir, un descenso en la dependencia de niños y jóvenes.

Ahora bien, en cuanto a los adultos mayores, se espera que el envejecimiento poblacional genere una leve tendencia al incremento de la relación de dependencia total, y de los adultos mayores en particular, lo cual requiere poner especial atención al momento de pensar políticas relativas al área previsional y de salud de los próximos años.

En el siguiente cuadro puede observarse como se ha desarrollado esta tendencia durante los últimos 70 años.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD (CENSO 2010)



89 Es la relación que existe entre la población económicamente activa y los grupos de población “inactiva”. Es decir, a cuantas personas económicamente “inactivas” sostiene cada persona en edad “activa”.

Composición de los hogares y desafíos de la problemática habitacional

En esta sección se trabajará sobre aquella información recolectada durante el último censo relacionada con los hogares, la convivencia y las nuevas formas de organización familiar. Esto nos posibilitará conocer un poco más sobre las nuevas realidades y formas de construcción social que adquieren dichas relaciones.

Partimos del concepto de hogar utilizado en el Censo 2010 que lo define como el “(...) grupo de personas que viven bajo un mismo techo y comparten los gastos de alimentación, así como también a aquellas unidades compuestas por una sola persona...”.

En primer lugar, podemos señalar que en el último período analizado ha existido un aumento en la cantidad de hogares con relación a 2001. Este incremento ha sido del 20,8%, representando a 2.098.050 hogares más que en la última medición. En cuanto al tamaño de los hogares el promedio indica que actualmente es de 3,3 integrantes por hogar siendo de 3,6 en el 2001.

Según los datos, si nos centramos en la relación entre hogares y viviendas, aparece un primer dato a tener en cuenta. La situación “ideal” sería que por cada hogar correspondiera una vivienda. Sin embargo, podemos observar que si bien ha crecido la cantidad de viviendas particulares con relación a 2001, ha aumentado en mayor proporción la conformación de hogares.

	Viviendas particulares	Hogares	% de Hogares que comparten viviendas
2001	9.712.661	10.073.625	6,6
2010	11.317.507	12.171.675	12,2

Estos datos nos arrojan una primera aproximación sobre la problemática habitacional de nuestro país.

Históricamente la vivienda ha sido uno de los principales capitales físicos de un hogar. Además de brindar una mejor calidad de vida o significar un mecanismo de inclusión, era un resguardo ante eventuales problemas económicos y de empleo. El derecho de acceso a la vivienda, no sólo es reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), sino que se encuentra enmarcado dentro del artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional. De esta forma, debemos entender que el

acceso a la vivienda no es meramente una cuestión del ámbito privado de cada familia, sino que debe ser comprendido como un derecho, y el Estado debe asegurar y promover las inversiones necesarias para garantizarlo.

Esta cuestión es de difícil resolución principalmente por parte de las familias de ingresos medios y bajos. Si nos enfocamos en el hacinamiento,⁹⁰ podemos observar que, si bien a nivel nacional los porcentajes de hogares con esta problemática han disminuido de 4,8% a 4% (aproximadamente más de 500 mil hogares), existen aún distintas zonas críticas, principalmente en las provincias de Salta, Santiago del Estero y Formosa. De esta forma, puede observarse que el hacinamiento tiene un impacto desigual en cada una de las regiones de nuestro país. En cuanto a los tipos de viviendas que muestran mayores índices de hacinamiento, predominan los ranchos (19,5%) y casillas (17%) ubicadas por lo general en las poblaciones más precarias.

La presencia de estas condiciones inestables de hábitat, junto con la ausencia de viviendas y dificultades de los sectores pobres y medios para acceder a una propiedad, generan un escenario marcado por el fuerte déficit habitacional. El financiamiento a largo plazo, la construcción de viviendas sociales y una fuerte inversión y regulación del mercado inmobiliario deberían ser los pilares de la política habitacional del Estado como corolario del Bicentenario patrio.

Podrían mencionarse diferentes aspectos de esta cuestión que requieren soluciones. Por un lado, la atención más urgente está relacionada con la precariedad en las condiciones y/o la falta de vivienda de los sectores populares, así como también la distribución geográfica del gasto. *“En 2010 también la política habitacional mostró una distribución muy desigual entre provincias, lo que se refleja en erogaciones per cápita en vivienda muy diferentes realizadas por el Ministerio de Planificación Federal de la Nación. El gasto en La Pampa y Tierra del Fuego superó los \$700 por habitante, mientras que en San Luis fue inferior a \$1 por habitante...”*⁹¹

Frente a esta realidad, es necesario generar políticas a largo plazo vinculadas a encarar la dificultad de adquirir una vivienda, la cual se encuentra relacionada, en muchos casos, con la falta de crédito hipotecario y la informalidad de los salarios, sumado al hecho de que los bajos ingresos imposibilitan la capacidad adquisitiva y

90 El hacinamiento está relacionado a la presencia de un número alto de personas por cuarto. Se estima que un hogar se encuentra bajo condiciones de hacinamiento cuando residen en un mismo cuarto más de 3 personas.

91 IERAL. “Problemas habitacionales e inversión en viviendas sociales en Argentina”, en *Monitor Fiscal*, Año 6, Edición N°19, pág. 6

de ahorro, lo cual genera un círculo que dificulta la capacidad para aplicar y obtener créditos bancarios, si los hubiese.

Acerca de los tipos de hogares, jefaturas y relaciones familiares

En las últimas décadas, el rol y las relaciones internas de las familias se han visto modificadas por la distinta inserción al mundo laboral entre hombres y mujeres, la variación de la tasa de natalidad, los ingresos familiares, etc. En este punto nos interesa indagar sobre cómo se dan las relaciones y parentescos en cada uno de los hogares, así como también los tipos de vínculos que detentan sus jefaturas.

En primer lugar, tenemos que mencionar que hablamos de “jefe/a de hogar” cuando nos referimos a aquella persona que es reconocida por sus pares de esta forma, es decir, que todos los miembros de dicho hogar coinciden en que detenta algún tipo de autoridad y responsabilidad reconocida. Muchas veces, el jefe/a está definido por quien realiza un mayor aporte económico al sostenimiento del hogar. Esta definición es utilizada en distintos países, y sobre todo, refuerza la noción, que en cada hogar existe un jefe o jefa de familia, por ende hay tantos jefes/as como hogares.

Es necesario aclarar que el concepto familia difiere del de hogar, aunque ha existido una tendencia a dirigirse a ellos como sinónimos. Cuando analizamos las relaciones y las dinámicas de parentesco, tenemos que dirigirnos al primer término. Mientras que cuando nos centramos en las nociones y acciones vinculadas a la vida cotidiana y a la satisfacción de necesidades mínimas, hacemos referencia al concepto hogar.

De esta forma, al realizar un análisis acerca de los tipos de hogares en Argentina,⁹² podemos mencionar algunos de los siguientes datos: según el Censo 2010, y en com-

92 **Hogar unipersonal:** aquel compuesto por una sólo miembro. **Hogares multipersonales familiares:** las personas que lo componen tienen algún vínculo de parentesco. Dentro de este tipo de hogar se distinguen los **hogares nucleares* (compuesto por una pareja con o sin hijos, o al menos uno de los adultos con un hijo); *hogar nuclear completo* (cuando se encuentra presente “el cónyuge”) y *hogar nuclear incompleto* (cuando no hay cónyuge y al menos uno de los hijos del jefe o jefa). ***Hogares extendidos:** donde además de cónyuge e hijos convive el jefe/a con otros familiares. A su vez se divide en *nuclear completo o incompleto*. ***Hogares compuestos:** este tipo de hogares puede presentar un núcleo completo o incompleto, así como también pueden tener, o no, otros parientes del jefe de hogar. Su característica es el tener otros miembros no parientes del jefe/a de hogar. **Hogares multipersonales no familiares:** está compuesto por dos personas o más y entre los cuales no hay relaciones de parentesco entre el jefe/a y el resto de los integrantes del hogar.

paración con los resultados obtenidos en 2001, puede observarse que ha habido un aumento en la cantidad de hogares, relevándose 2.098.050 unidades más. Al realizar un análisis particular de estos datos, se evidencia que el aumento más significativo se ha dado en la cantidad de hogares unipersonales (pasando del 15% en 2001 al 17, 7% en 2010, representando a más de 600 mil nuevos hogares), también han crecido en menor medida (un 0,1%) los hogares multipersonales no familiares (jefes y otros no familiares). En el resto han descendido en número.

Por otra parte, la mayoría de los hogares argentinos (62%) son de “tipo nuclear”. Es decir, hogares caracterizados por la presencia de uno o dos padres, con al menos un hijo.

En cuanto a la jefatura de familia, si bien siguen predominando los hogares a cargo de un hombre, existe un aumento de hogares con jefatura femenina, sobre todo aquellos que son nucleares, compuestos tanto de parejas solas, como también parejas con hijos. Eso puede demostrar algún tipo de presencia distinta de la mujer con relación al hombre, devenida en los últimos años por la inclusión de mayor número de mujeres en el mercado laboral.

	Hogares	
	Jefe masculino	Jefa femenina
2001	72,3	27,7
2010	65,8	34,4
		+ 6,7%

Evidentemente se ha dado lugar a una creciente diversificación de la composición de las formas familiares. Además de lo mencionado, la cuestión económica, laboral y de ingresos tienen un rol central en esta conformación “(...) *la estructura de las familias latinoamericanas varía notablemente según el nivel de ingresos percibidos. Por ejemplo, constituir un hogar unipersonal requiere recursos económicos de los que no disponen todos los que quisieran vivir solos. En el extremo opuesto hay un mayor porcentaje de familias pobres que son extendidas y compuestas. El número de hijos marca la diferencia entre las familias nucleares pertenecientes a los quintiles más pobres y más ricos. Habitualmente en los hogares pobres hay mayor número de hijos que son dependientes económicos y por otro lado, hay un menor número de aportantes económicos al hogar...*”⁹³ La autora

93 Arriagada, Irma, *Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*, Serie Políticas Sociales, N° 57, 2001, pág. 22.

menciona que si bien no puede establecerse causalidades estrictas, claramente existe una relación entre el nivel de ingresos y la estructura del hogar.

Ahora bien, si nos detenemos en otros estudios que analizan las familias monoparentales en nuestro país (es decir, cuando uno de los padres reside con al menos un hijo o una hija, pero que no convive de forma habitual con un cónyuge o pareja, ejerciendo de esta forma la jefatura en soledad) podemos observar algunos datos de interés. “El 85,9% de las jefas y jefes de hogares monoparentales de 14 a 49 años relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) son mujeres solas con hijos a cargo, y sólo un 14,1% son varones. Se trata entonces de una realidad femenina...”,⁹⁴ dato que en los últimos veinticinco años se duplicó en proporción (en 1985 el 6,7% de las madres se hallaban sin una pareja estable, mientras en 2010 lo estaban el 14,7%).

Del mismo análisis surge que “(...) Los hogares monoparentales son más frecuentes entre las mujeres de sectores vulnerables que padecen situaciones socioeconómicas desfavorables: viven en hogares monoparentales con hijos —porque se separaron o divorciaron, quedaron viudas o son madres solas— el 30,9% de las madres indigentes, el 17,8% de las que están en situación de pobreza, y el 13,5% de las no pobres. Pero, en la actualidad este tipo peculiar de organización familiar se ha extendido entre las mujeres de sectores medios y medios altos: el 65,1% de las madres separadas o divorciadas, el 62,8% de las viudas y el 50,6% de las solteras no son pobres...”.⁹⁵ Estos datos nos relevan nuevas realidades a las cuales las políticas de inclusión familiar deben atender, ya que tiene impacto directo sobre múltiples rasgos de la familia como, por ejemplo, la cuestión habitacional, la inserción al trabajo, la modificación en las relaciones intrafamiliares, la disminución de tiempo para estar con los hijos, así como también otras transformaciones en la dinámica familiar y de socialización.

En el siguiente cuadro puede verse en forma comparativa los porcentajes correspondientes a la cantidad de personas que viven en un hogar. Como mencionábamos anteriormente con relación a la jefatura femenina, el mayor aumento se presenta en aquellos hogares en los que viven 1, 2 y 3 personas.

94 Lupica, Carina. *Anuario de la Maternidad. Madres solas en la Argentina. Dilemas y recursos para hacer frente al trabajo remunerado y al cuidado de los hijos*. Primera edición, Buenos Aires, 2011, pág. 13. (www.o-maternidad.org.ar).

95 Ídem, pág. 14.

Año	Personas en el hogar									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 y más
	%									
2001	14,9	20,3	18,5	18,7	12,5	7,0	4,0	1,7	1,0	1,3
2010	17,6	22,6	19,7	18,3	10,7	6,2	2,2	1,2	0,7	0,8
Diferencia en puntos porcentuales, 2001-2010	2,7	2,3	1,3	-0,4	-1,8	-0,8	-1,8	-0,5	-0,4	-0,5

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

La tendencia de los datos demuestra una reducción en la cantidad de miembros por hogar, esto puede deberse a distintos factores como la caída en la tasa de fecundidad, el aumento de las mujeres en el mercado laboral, y la postergación de la maternidad.

Respecto del tipo de uniones que caracteriza a las familias, podemos destacar que, en la última década, han aumentado la cantidad de uniones consensuales, a diferencia del matrimonio que se ha reducido en 21 puntos desde 1991.

Tipo de hogar	2001		2010	
	Con jefe varón	Con jefa mujer	Con jefe varón	Con jefa mujer
	%			
Total	72,3	27,7	65,8	34,2
Hogar unipersonal	43,3	56,7	45,5	54,5
Hogar multipersonal familiar	77,7	22,3	70,4	29,6
Hogar nuclear	82,0	18,0	74,4	25,6
Hogar nuclear completo	94,4	5,6	87,7	12,3
Hogar nuclear completo de pareja sola	92,9	7,1	86,1	13,9
Hogar nuclear completo de pareja e hijos	94,8	5,2	88,3	11,7
Hogar nuclear incompleto	17,4	82,6	17,3	82,7
Hogar extendido	64,7	35,3	57,8	42,2

Tipo de hogar	2001		2010	
	Con jefe varón	Con jefa mujer	Con jefe varón	Con jefa mujer
	%			
Hogar nuclear completo con otros familiares	92,6	7,4	85,0	15,0
Hogar nuclear completo de pareja sola con otros familiares	91,3	8,7	83,6	16,4
Hogar nuclear completo de pareja se hijos con otros familiares	92,8	7,2	85,3	14,7
Hogar nuclear incompleto con otros familiares	19,8	80,2	19,2	80,8
Hogar sin núcleo familiar con otros familiares	42,8	57,2	43,4	56,6
Hogar compuesto	66,1	33,9	57,6	42,4
Hogar nuclear completo con otros no familiares (con o sin otros familiares)	91,6	8,4	84,0	16,0
Hogar nuclear completo de pareja sola con otros no familiares (con o sin otros familiares)	90,2	9,8	82,4	17,6
Hogar nuclear completo de pareja e hijos con otros no familiares (con o sin otros familiares)	92,1	7,9	84,7	15,3
Hogar nuclear incompleto con otros no familiares (con o sin otros familiares)	22,2	77,8	30,9	69,1
Hogar sin núcleo familiar con otros no familiares (con otros familiares)	51,1	48,9	46,3	53,7
Hogar multipersonal no familiar (jefes y otros no familiares)	53,1	46,9	52,5	47,5

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

A modo de resumen, dentro de la categoría de hogar multipersonal familiar (que es la que más predominó en el Censo 2010), lo sobresaliente fueron los hogares completos con jefatura masculina, cónyuge y un promedio de dos hijos. También se ha reducido la cantidad de hijos, de forma que han aumentado significativamente los hogares con único hijo (aumentó 2,7%).

Asimismo, hay mayor número de hogares con jefatura femenina, no sólo resultado de situaciones de divorcios o viudez, sino también por el reconocimiento de esta jefatura de parte del propio núcleo familiar. También, crecieron con relación al año 2001 la cantidad total de hogares unipersonales, que, en términos generales, están predominadas por mujeres solas.

Nuevos desafíos del desarrollo familiar

Cuestiones como el desempleo prolongado también han llevado a la transformación de las relaciones al interior de la familia. Así como en otros momentos de la historia, el empleo ha funcionado como articulador social, su falta provoca muchas veces la desintegración del núcleo familiar. *“En ese tránsito, muchas familias se desarticularon. Los impactos regresivos de las políticas ortodoxas sobre las familias influyeron mucho en que, en toda la región, de una cuarta parte a un tercera parte de los hogares se convirtieran en hogares con una madre pobre sola como su jefa. Esas madres lucharon duramente para salvar el núcleo familiar...”*⁹⁶ Bernardo Kliksberg afirma que los niveles de pobreza serían un 10% mayor en cada época si no se hubiese contado con el aporte de cada madre al frente del grupo familiar.

En este contexto, el rol del Estado también ha contribuido a generar un escenario de dificultad de integración familiar, *“(...) a diferencia del régimen de bienestar que predominó en América Latina hasta los años ochenta, donde el Estado tenía un rol protagónico en la provisión de servicios sociales, en el paradigma que emerge en la década del noventa, el Estado pierde ese protagonismo mientras el mercado se constituye en un pilar central de la tríada. Por su parte, se mantiene la orientación ‘familista’ en tanto el régimen no absorbe el peso de la protección familiar liberando a la mujer de las responsabilidades familiares y promoviendo su participación en el mercado del trabajo. La masiva incorporación de la mujer al mercado del trabajo se ha producido sin que el Estado haya generado las condiciones para el desarrollo de este proceso...”*⁹⁷

96 Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?* Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, 2013, pág. 254.

97 Sunkel, Guillermo. *El papel de la familia en la protección social en América Latina*. CEPAL, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, abril de 2006, pág. 24.

Este tipo de situación se amplifica en la población joven, la alta tasa de desocupación y la salida tardía del hogar familiar hacen que muchos jóvenes que quieren conformar una familia no puedan. *“Se genera lo que se ha llamado la ‘tasa de renuencia’. Jóvenes que quisieran constituir una familia, pero no pueden por la pobreza, la exclusión y las desigualdades. Dicha tasa expresa una desigualdad poco observada, pero absolutamente relevante. El coeficiente Gini de desigualdad en ‘la libertad para formar una familia’ es una de las desigualdades mayores actualmente...”*⁹⁸ A esto se le suma la discriminación que muchas madres jóvenes sufren al querer acceder a un empleo, o una vez que lo han alcanzado, lograr que el empleador garantice la posibilidad de contar con el tiempo necesario para mantener un vínculo con los hijos. La dificultad de jóvenes para acceder a nuevos trabajos reproduce y magnifica la condición de vulnerabilidad social del grupo.

Es una obligación del Estado garantizar la igualdad de sus ciudadanos, y en este sentido también, debería serlo, lograr condiciones para que ambos padres puedan desarrollarse de la misma manera en el ámbito laboral y equilibrarlo con la vida familiar.

Aún más, en la actualidad son las familias las que cubren, muchas veces, las obligaciones que debería garantizar el Estado *“(…) ante las insuficiencias del sistema de protección social, las familias juegan roles claves en la producción y reproducción del bienestar. En respuesta a situaciones adversas las familias movilizan sus activos. En las familias más pobres se moviliza el trabajo –de la mujer, de los hijos o bien se opta por la inmigración– que es comúnmente considerado su más importante activo. Además, en la década del noventa ha aumentado la demanda social sobre la familia. Procesos de distinto tipo –como el envejecimiento de la población, la permanencia de los hijos en la familia de origen y la fecundidad adolescente – han tenido impacto sobre las estructuras familiares, generando nuevas responsabilidades en la protección de sus miembros. ...”*⁹⁹

En este sentido, es claro que cualquier política pública vinculada a la familia debe contener una mirada que privilegie el desarrollo integral de cada uno de sus miembros. Urge promover aquellas que sean integrales, que vinculen salud, trabajo, educación y participación. Así como también, se debe salir de políticas públicas focalizadas en determinados sectores y desplegar esquemas en los que las distintas necesidades del grupo familiar se vean incluidas. Distinto es el desarrollo, las formas de construir lazos sociales y generar redes de una familia numerosa de los quintiles más pobres, que la de una familia nuclear con necesidades básicas satisfechas. *“Las estrategias familiares para superar las crisis se despliegan sobre las redes de relaciones sociales con que ellas cuentan.*

98 Kliksberg, Bernardo. Op. cit., pág. 256.

99 Sunkel, Guillermo. Op. cit., pág. 5.

*Las relaciones sociales no son un recurso más junto a los de tipo económico. La sociabilidad, más que un recurso, establece un campo de oportunidades en el cual las familias desarrollan su acción... ”.*¹⁰⁰

Cualquier nueva política debe incluir además de la mirada del grupo, poniendo énfasis en la vulneración de cada derecho para restituirlo, la promoción y generación de espacios de participación para que esto esté garantizado. Asimismo, es necesario explorar las nuevas perspectivas de la indigencia “*Sobre la base de este nuevo paradigma, la pobreza deja de ser pensada, desde una visión reduccionista, como la falta de medios materiales. Se considera también el papel fundamental que asume el desarrollo de las capacidades de las personas para promover, en un marco de libertad, su desarrollo humano en condiciones de equidad y sin discriminación de ningún tipo... ”.*¹⁰¹

De esta forma, es necesario repensar las políticas públicas para que, además de atender las cuestiones materiales inmediatas, se trabaje sobre otras tales como la resiliencia, el acompañamiento, la construcción comunitaria y el proyecto de vida a largo plazo. Esto debe atender el peso de la mujer, muchas veces, como jefa de familia, madre y única proveedora económica. Generar y actualizar la legislación en este tema, es una de las tareas pendientes en los próximos años. Se deben superar los modelos de provisión y cuidado, con un Estado que garantice el desarrollo y la integridad de la familia, a través de la salud, redes de apoyos y servicios, esparcimiento, no discriminación, cuidados durante las etapas de la maternidad, etc. “*Muchas familias son destruidas ante el embate de la pobreza y la desigualdad, otras se degradan, y otras no llegan siquiera a ser constituidas. Hay una grosera discriminación en este campo, que es reforzada por la falta de políticas públicas activas enfatizadas en la protección de la unidad familiar. Todo ello afecta visceralmente la visión de una sociedad pluralista, y diversa. El derecho elemental a la conformación y desarrollo de una familia, debería ser uno de sus pilares... ”.*¹⁰²

Sociedades poco equitativas y con fuerte índices de pobreza generan escenarios donde muchas familias encuentran limitadas sus posibilidades para poder brindar a sus hijos una infancia merecida. Fortalecer a la familia no sólo implica robustecer el capital social, sino también generar posibilidades para el desarrollo y la dignidad de cada persona.

100 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998), *Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. Santiago de Chile, 1998, pág. 162.

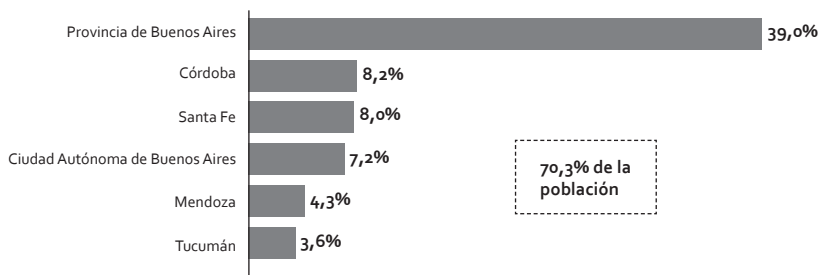
101 Blainstein, Nora. *Derechos sociales en Acción. Experiencias de AMIA*, 1 Ed. Buenos Aires: Mila, 2012, pág. 33.

102 Kliksberg, Bernardo. “La familia en América Latina, interrogantes y perspectivas”. Documento de apoyo a la exposición del autor sobre “*Evolución de la relación del niño, la niña y el adolescente con la Familia*” en el XIX Congreso Panamericano del Niño, México, 27-29 Octubre 2004, pág. 2: http://www.iin.oea.org/Ponencia_Conferencistas/Ponencia_Dr_Kliksberg.htm.

Distribución espacial de la población

Del último censo puede inferirse que en términos generales no existen modificaciones sustantivas en cuanto a la distribución poblacional. En la mayoría de las regiones la población se redujo, con excepción de la Patagonia, la Metropolitana y levemente la Mesopotámica.

Ahora bien, si nos centramos en la cuestión de la distribución relativa de la población según las provincias, podemos ver algunas tendencias que nos ayudan a repensar nuevos abordajes desde el Estado. Al agrupar a aquellas que tienen mayor densidad de población, podemos observar que entre la provincia de Buenos Aires, la región Metropolitana y otras cuatro provincias, aglutinan más del 70% del global país.



En cuanto a la densidad poblacional, es decir la relación existente entre población y superficie, la cual se expresa con el promedio de habitantes en una determinada área, podemos decir que la Ciudad de Buenos Aires (14.450,8 Hab/Km²) lidera el promedio. En segundo lugar, también con una tendencia creciente, se encuentran los 24 partidos del Gran Buenos Aires (2.694,8 Hab/Km²).

Por lo tanto, la **Región Metropolitana de Buenos Aires**¹⁰³, es la que muestra los niveles más altos de densidad poblacional. Al sumar los 2.891.082 habitantes de la CABA, y los casi 13 millones de habitantes del Gran Buenos Aires, dicha región se transforma en el principal aglomerado urbano, convirtiéndose en la segunda área urbana con la mayor densidad de toda Latinoamérica.

103 La Región Metropolitana de Buenos Aires es una regionalización operativa que incluye la Ciudad de Buenos Aires más 40 partidos de la Provincia de Buenos Aires. "(...) La Región integra en un todo el área que a partir del año 2003 el INDEC define en sus estadísticas como el Gran Buenos Aires (GBA) que –vale la pena aclarar– está compuesto por la Ciudad de Buenos Aires más los Partidos del Gran Buenos Aires (24 municipios). Además, la Región también integra, entre el resto de los partidos, al denominado Gran La Plata (La Plata, Berisso y Ensenada)..." (Fernández, Leonardo. *Censo 2010. Somos 14.819.137 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Instituto del Conurbano. Universidad de Gral. Sarmiento, 2011).

	Población				
	1970	1980	1991	2001	2010
Total del país	23.364.431	27.947.446	32.615.528	36.260.130	40.091.359
Ciudad de Buenos Aires	2.972.453	2.922.829	2.965.403	2.776.138	2.891.082
Buenos Aires	8.774.529	10.865.408	12.594.974	13.827.203	15.594.428
Partidos del Gran Buenos Aires	5.380.447	6.843.201	7.952.624	8.684.437	9.910.282
Resto de Buenos Aires	3.394.082	4.022.207	4.642.350	5.142.766	5.684.146
Gran Buenos Aires	8.352.900	9.766.030	10.918.027	11.460.575	12.801.364
Región Metropolitana de Buenos Aires	8.693.040	10.287.031	12.406.989	13.174.170	14.819.137

Fuente: INDEC: Censos Nacionales de Población y Vivienda.

- Si cruzamos territorio con población:
 - » En la Región Metropolitana (CABA + 40 Municipios) **el 37% de la población argentina reside en el 1% del territorio.**
 - » Los 40 Municipios de la Región Metropolitana contienen **el 80% de toda la población de la Provincia de Buenos Aires, en sólo 31% del territorio nacional.**
- CABA se mantiene estable en el crecimiento desde los últimos 30 años.
- El Gran Buenos Aires con sus partidos, es donde se dan los mayores promedios de crecimiento, concentrándose principalmente en el segundo cordón. Donde se expresa la mayor tasa de crecimiento media anual (27,9 %).
- También, como podemos observar en el cuadro anterior, son los partidos del Gran Buenos Aires donde se concentra el mayor índice de crecimiento.
- Respecto de la relación entre población y territorio: el 27% de la población reside en Municipios que concentran más de 500.000 habitantes, como La Matanza, Almirante Brown, Merlo, Lomas de Zamora y Quilmes.
- Al detenernos a mirar todo el mapa provincial, podemos concluir que los partidos de toda la Región Metropolitana (no incluyendo la Ciudad de Buenos Aires) concentran el 80% de la población provincial, estando distribuidos el 75% de los habitantes en la primera y segunda corona, mientras que el restante 5% lo hace en la tercera.

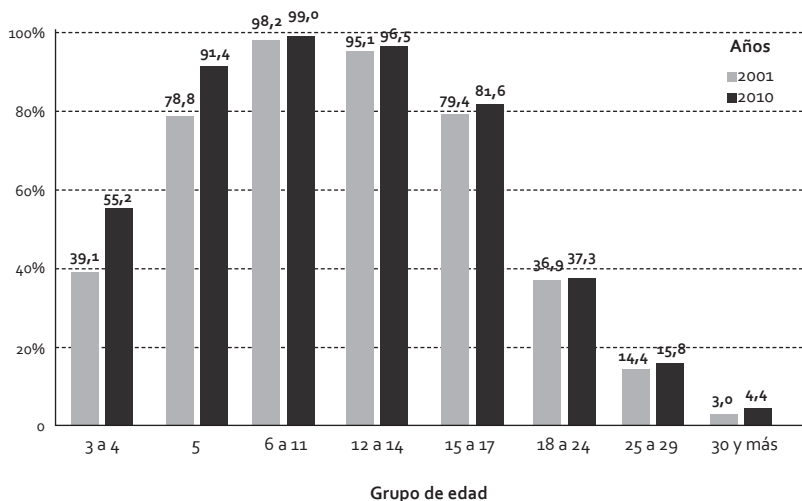
Educación

En cuanto a la dinámica e inclusión educativa, nos interesa abordar solamente algunas dimensiones vinculadas a la asistencia. La tendencia de los últimos veinte años marcó un claro descenso en las índices de analfabetismo del país (en todas las provincias), siendo actualmente del 1,9%. Cabe destacar que estos índices se han reducido principalmente en mujeres, tendencia que no se había reflejado con anterioridad.

Si se piensa en términos de asistencia, los índices del último Censo muestran que ha disminuido el porcentaje de personas que nunca asistieron a un establecimiento educativo (pasó del 1,9% al 0,7%), como también ha crecido la cantidad de personas que asistieron (del 34,7% al 35,8%) y la proporción que asiste actualmente (63,4% al 63,5%). Si bien la Argentina no fue históricamente, un país caracterizado por altos índices de analfabetismo, estos datos demuestran un incremento inclusivo de los sectores que poseen mayores dificultades estructurales en el ámbito educativo.

En términos de población asistente, el mayor índice que creció es el comprendido en el nivel inicial, el ingreso de niños de 3 y 4 años aumentó en un 16,1% con respecto a 2001, mientras que el ingreso a los 5 años tuvo un incremento del 12,6%.

POBLACIÓN QUE ASISTE A UN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO SEGÚN GRUPOS DE EDAD. TOTAL DEL PAÍS. AÑOS 2001 Y 2010



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

Como puede observarse en el cuadro anterior, la mayor asistencia escolar se da entre los seis y los catorce años, luego comienza el descenso educativo, mostrando una caída a partir de los 14 años que se profundiza luego de cumplidos los 18. Aquí se presenta uno de los principales problemas relacionados, no sólo, con la conclusión del proceso educativo, sino también con la falta de incentivos y oportunidades para que los chicos mayores de 18 años puedan profundizar y continuar sus estudios.

Sin embargo, con relación a las madres con hijos a cargo, podemos mencionar algunos datos que diferencian entre aquellas que viven en la Ciudad de Buenos Aires, de quienes lo hacen en la Provincia de Buenos Aires. Puede decirse que la falta de acceso educativo y la permanencia en sistemas de vulnerabilidad acentúan aún más las desigualdades. *“Las madres que residen en los partidos del Gran Buenos Aires tienen menos probabilidades de permanecer en el sistema formal de educación con relación a las que viven en la CABA (...) más de la mitad (50,7%) de las madres bonaerenses poseen un bajo nivel educativo ya que no completaron los estudios secundarios, e incluso el 4,6% de ellas no finalizaron los estudios primarios. En contraposición y respectivamente, el 23,8% y el 3,1% de las madres porteñas se hallan en esa situación. La mayor brecha se produce entre las madres que se ubican en la cúspide de la pirámide educativa, que son aquellas que concluyeron sus estudios terciarios o universitarios: el 38,8% de las madres porteñas tienen estudios superiores frente al 16% de las bonaerenses...”*¹⁰⁴ Sin duda, esto no sólo influye en el desarrollo personal de cada madre, sino también en la forma de insertarse al ámbito laboral.

Algunos comentarios finales

¿Por qué la importancia de este tipo de análisis? Delinear posibles respuestas nos lleva, en primer lugar, a la necesidad de repensar los métodos de conocimiento para luego realizar y promover nuevos enfoques y políticas públicas. Proyectar a mediano y largo plazo implica un ejercicio de planificación y es aquí donde los censos cobran fuerza. Carlos Matus asevera que éste *“(...) no es un mero cálculo, sino el cálculo que precede y preside la acción. En consecuencia, cálculo y acción son inseparables y recurrentes...”*¹⁰⁵ Es decir, es un momento de reciprocidad entre el conocimiento y la acción. Los procesos de planificación actúan sobre una realidad social, económica y política dinámica, las cuales en su desarrollo presenta cambios constantes.

104 Lupica, Carina. “La desigualdad persistente. su caracterización a través del análisis comparativo de los recursos y oportunidades de las madres porteñas y bonaerenses” en Observatorio de la Maternidad. Boletín Febrero 2013, pág. 4.

105 Reese, Eduardo. *Planes estratégicos. Limitaciones y oportunidades*. Rosario, mayo de 1999, pág. 2.

En este sentido, cualquier diseño de política tiene que analizar múltiples variables. Debe observar los diferentes territorios, las características de las poblaciones, las formas de vincularse y las dinámicas de trabajo entre otras cuestiones a tener en cuenta. Esto nos permite pararnos y, a partir de allí, poder diseñar y tomar decisiones sobre qué políticas llevar adelante en los próximos años, y de esa forma encarar los desafíos para lograr procesos de mayor igualdad e inclusión.

Uno de los rasgos que surgen del análisis anterior, es el de una sociedad, que de cara al 2010, presentaba algunos índices de envejecimiento, característica común a casi toda la región. Ello demuestra un descenso en el índice de natalidad.

A nivel territorial, la tendencia indica que en la Provincia de Buenos Aires es donde se sigue aglomerando más cantidad de personas. Existe un fenómeno de fuerte concentración poblacional en poco espacio territorial. Esto debe ser tenido en cuenta para diseñar políticas que busquen descentralizar recursos promoviendo nuevas áreas de desarrollo e inclusión en distintos puntos del país.

En cuanto a lo educativo, los esfuerzos de los últimos años han mostrado un leve mejoramiento disminuyendo la tasa de analfabetismo. También han aumentado los porcentajes de asistencia escolar en todos los niveles, sin embargo, es un desafío reforzar la continuidad y permanencia de los jóvenes que se encuentran en el sistema educativo secundario, o de aquéllos que han tenido que dejarlo y se les dificulta ingresar nuevamente. Por otro lado, es necesario fortalecer el desarrollo educativo de las madres. Si nos centramos en los partidos del Gran Buenos Aires, una de cada dos madres no logra completar los estudios secundarios.¹⁰⁶

Por otro lado, se desprende del análisis que ha disminuido la tasa de dependencia de niños y jóvenes por el descenso de fecundidad. Por lo contrario, se evidencia que el envejecimiento demográfico se refleja en un aumento de la relación con la dependencia total y de adultos mayores. En este sentido, otro de los desafíos pendientes es generar programas que busquen el bienestar e inclusión de los adultos mayores.

Algunos desafíos del proceso de envejecimiento poblacional pueden tener que ver, a futuro, con una contracción de la población económicamente activa, la cual en parte tendrá que sostener el sistema de seguridad social de los próximos jubilados argentinos. De esta forma, algunos especialistas mencionan que *“Los países con des-población van a requerir aumento de sus impuestos para hacer frente a la demanda del*

106 Observatorio de la Maternidad: <http://www.o-maternidad.org.ar/documentos/wp1795186471/Boletin17web.pdf>.

engrosado sector de retirados de su sociedad; ésta política agravará la recesión generada por la despoblación, todo lo cual empeorará, con el consiguiente incremento del déficit fiscal y su repercusión sobre el crédito...”.¹⁰⁷

De los datos ofrecidos por el censo, también podemos observar que en el fuerte contexto de desigualdad que marca a los países latinoamericanos, formar y sostener una familia muchas veces se convierte en un privilegio. Poner el acento en políticas que promuevan el desarrollo integral de la familia debe convertirse en una prioridad en la agenda de las próximas décadas. La cuestión laboral, educativa, relacional y afectiva, así como también el acceso a la propiedad, la verdadera igualdad y el cuidado de los hijos, son algunos de los temas que necesitan ser repensados. Estas problemáticas son transversales a todas las edades, en los jóvenes esto conforma una matriz estática que limita el no saber dónde vivir, cómo lograr un ingreso estable o cómo solventar los distintos aspectos de la vida, lo cual, como ya se mencionó, se conoce como tasa de renuencia por razones externas, a constituir una familia. La imposibilidad de garantizar ingresos que permitan un desarrollo estable, la dificultad de los adultos para finalizar los estudios y generar mejores alternativas laborales son algunas otras trabas que se presentan para conformar una familia.

En este sentido, deberían promoverse algunas acciones complementarias, y condiciones favorables para el desenvolvimiento familiar. Aspectos vinculados a la asistencia médica durante el embarazo, el posterior acompañamiento, el redimensionamiento del tiempo laboral o el acceso a guarderías, podrían ser algunos de los aspectos a fortalecer.

Asimismo, cabe destacar la importancia que debe darse a los cuidados durante el embarazo, no sólo relacionados con la salud, sino también con el afecto y el desarrollo emocional de los padres. Nacimientos prematuros, dificultades durante el parto y los primeros meses de vida, pueden reducirse con prevención y acompañamiento desde y durante el embarazo. Estudios recientes demuestran que el embarazo adolescente, la falta de cuidados y control, así como también convivir en contextos de estrés o en ambiente contaminados (agua, aire, etc.) son algunas de las causas de nacimientos prematuros en nuestro país.

En cuanto al tipo de jefatura, dijimos que existe un leve aumento de las familias a cargo de mujeres. No obstante, ellas sufren muchas veces la discriminación por ingre-

107 Regazzoni, Carlos. “La Argentina y el Envejecimiento Poblacional. Connotaciones estratégicas para la educación, la economía y el desarrollo”. Working paper # 2 Programa de Ciencia y Tecnología. Centro Argentino de estudios internacionales, pág. 9.

sos, ganando entre un 20% y un 30% menos que los hombres. Esta cuestión, combinada en muchas ocasiones, con una ausencia económica del padre, genera un círculo intergeneracional de pobreza que se reproduce en la limitación de los hijos para la continuidad educativa, teniendo que ingresar tempranamente al mercado laboral.

En síntesis, puede decirse que la familia conforma un espacio que promueve el bienestar colectivo de sus miembros, y donde se generan muchas de las oportunidades centrales para el progreso del grupo. Las distintas crisis y el deterioro de lo social han impactado e impactan directamente debilitando su estructura.

A modo de cierre, consideramos importante repensar el rol de las políticas públicas vinculadas a la familia, es necesario reconocer la importancia de la misma como articuladora del tejido social y como potencial fuente de capital social. Más allá de las políticas de ingreso que han sido altamente beneficiosas para el desarrollo familiar, es necesario promover iniciativas que aborden esta cuestión desde el ámbito integral y territorial.

Si bien existen distintas políticas de protección de niños, jóvenes, mujeres, debería incentivarse otras que complementen el rol familiar como unidad, y que contemplen las diferentes realidades de cada uno de los integrantes del grupo. Es necesario, en primer lugar, apoyar el desarrollo y constitución de las familias en los sectores más desfavorecidos, eliminando la discriminación, protegiendo la maternidad y asegurando el estudio de los niños, promoviendo redes de cuidado y espacios de estimulación, así como también generando oportunidades laborales y culturales para los progenitores y para los jóvenes adultos.

También, es necesario repensar la relación entre el desarrollo poblacional y la cuestión urbana-territorial. El difícil acceso a la vivienda, junto a la dificultad para lograr un empleo a largo plazo, es uno de los principales frenos para formar una familia. Descentralizar recursos, promover una mayor atención más cercana a los barrios puede ser una de las formas de mejorar el desarrollo familiar y hacer eficiente las políticas públicas.

Queda como desafío la integración de las diferentes políticas públicas destinadas al desarrollo familiar y los diferentes programas que se llevan adelante a nivel nacional, provincial y municipal, no sólo vinculado con el desarrollo de los primeros años y durante el embarazo, sino también con combatir estas dificultades de inclusión educativa y laboral que mencionamos anteriormente. También, es necesario generar nuevas estrategias de desarrollo comunitario con el fin de empoderar a las familias en estos temas.

Todo esto exige un programa específico, personas para ejecutarlo y un presupuesto para implementarlo. El fortalecimiento familiar implica un desarrollo integral de cada uno de los miembros, no sólo educativo, sino también cognitivo, fortaleciendo incluso al resto de la sociedad. Repensar y promover nuevas instancias de análisis para generar propuestas integrales donde se replanteen las políticas públicas de desarrollo familiar, es una de las próximas prioridades que tenemos que abordar.

Informe Consulta familias: Análisis de aportes de las familias



Nicolás Falcone

Lic. en Ciencia Política (UBA)

*Coordinador General de la Red de Prioridades
Argentinas - Red PAR*

Introducción

En el siguiente artículo buscaremos desarrollar un análisis de los datos obtenidos en el marco de la investigación *“Prioridad Familia: repensando las políticas sociales”*, la cual fue realizada en conjunto entre la Red de Prioridades Argentinas (RED PAR) y la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP), con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

La Consulta Familia ha tenido como prioridad conocer en profundidad a los núcleos familiares entrevistados: qué piensan sobre la política, su participación en ella, de qué forma se involucran en la vida social y la valoración que ellos mismos tienen sobre dicho accionar.

Por otro lado, nos propusimos indagar el modo en que las familias construyen lazos y relaciones sociales. Qué actividades comparten en familia y con qué frecuencias las realizan. Sus redes de apoyo y cómo se fortalecen frente a las dificultades que enfrentan día a día.

También, y con el objetivo de poder realizar propuestas al momento de la planificación de nuevas políticas públicas, les consultamos sobre las principales problemáticas que ellos observan, tanto en sus familias, como en los lugares donde residen. Para lograrlo, nos propusimos conocer sus entornos en cuanto a la atención de la salud, la disponibilidad de recursos comunitarios, las formas de organización y cuidado familiar, así como también los tiempos de residencia y su observación sobre los principales grupos vulnerados.

La Consulta Familia se desarrolló durante el mes de marzo de 2013, en ella fueron consultados hombres y mujeres con la condición de tener hijos a cargo. En cuanto al tipo de metodología que se utilizó, hemos implementado un cuestionario auto-administrado en 100 personas donde se incluyeron respuestas cerradas y abiertas. También, desde una perspectiva cualitativa, se incluyó la realización de grupos focales y distintas entrevistas en profundidad a líderes comunitarios. La muestra se conformó con familias residentes de los Municipios de Lomas de Zamora y de Esteban Echeverría.

En el marco de la discusión sobre distintos abordajes en políticas públicas, consideramos que su valor también reside en incluir las perspectivas de las propias familias sobre diferentes cuestiones que tienen que ver con su cotidianeidad. Este artículo busca ser sólo una aproximación para poder pensar nuevas políticas de abordaje familiar y territorial.

Repensar las políticas sociales vinculadas al desarrollo familiar implica, además de lo que mencionamos anteriormente, involucrarse y observar la realidad partiendo de aquellas políticas exitosas, para sumarle nuevas y variadas miradas, con el fin de generar mayor impacto. Este artículo busca describir los resultados de la Consulta Familia, y a partir de allí, delinear breves reflexiones que constituyan nuevos puntos de discusión y proposición.

Estos resultados son un primer aporte para poder comenzar a estudiar las políticas sociales vinculadas al desarrollo familiar. Este tipo de relevamientos nos permite dar luz a otras miradas sobre estas problemáticas. La Consulta Familia no buscó ser un estudio representativo de todas las familias del conurbado bonaerense, sino conocer un poco más sobre las mismas. Tiene la importancia de consultar en primera persona, de acercarse y reflexionar sobre la visión de la realidad que tienen muchos de estos ciudadanos, para con esos insumos, poder realizar aportes y repensar las políticas sociales de la Argentina que viene.

Sobre la familia

Hemos visto que el problema de las disfunciones de las sociedades en el horizonte del capitalismo moderno, ha sido uno de los temas centrales que han ocupado gran parte del pensamiento académico de las ciencias sociales en el plano de la relación entre el Estado y la Sociedad. En un primer momento, lo que se consideraba lo social, descansaba sobre la idea de atender o brindar asistencia a aquellas personas que se encontraban en situación de vulnerabilidad, y que no podían hacer frente por sí mis-

mos, a determinadas contingencias. Como sabemos, esto fue dando origen a lo que se denominó Estado social que, en cierta forma, buscó “*recompensar*” aquellas fallas que producía el desarrollo de los mercados de tipo capitalista. A lo largo del tiempo, esta constitución fue permeada por las sucesivas crisis financieras, de legitimidad y de redistribución que comenzaron a resquebrajar el tipo de intervención que tenía el Estado en el plano social.

En este marco, esas disfuncionalidades adoptaron nuevos formatos: pauperización, desocupación estructural, marginalidad, migraciones, etc. que fueron deteriorando las formas existentes de solidaridad, disminuyendo la capacidad de la propia sociedad para mantener cierta cohesión social.

La denominada *nueva cuestión social* no puede, por lo tanto, ser pensada únicamente desde las categorías plenamente económicas, sino que también, debe incluir nuevas formas relacionadas con el aislamiento, la fragmentación de las relaciones sociales y la pérdida de conceptos de unidad. Indagar en las prácticas y estrategias a través de las cuales las familias construyen lazos sociales comunitarios, así como también redes que ofrezcan algún tipo de contención, nos lleva en un primer momento a esclarecer algunos conceptos claves.

La familia históricamente ha sido considerada una institución intermediaria entre la persona y la sociedad, uno de los ámbitos privilegiados donde se desarrollan los afectos y los primeros pasos de socialización en los niños. En este sentido, y en relación a la persona, la familia se ocupa de la atención y cuidado de cada ser humano, especialmente en sus aspectos físicos y afectivos. En cuanto a la sociedad, se destaca por su capacidad de aportarle nuevos miembros y de formar las conductas y valores con los que se desenvuelven en espacios tales como la escuela, las asociaciones deportivas, sociales, espacios culturales, trabajo, etc. La familia mejora el capital humano de un pueblo, promueve solidaridad y genera comunidad y es base principal para el desarrollo, su fortalecimiento implica no sólo el desarrollo de cada uno de sus integrantes, sino también de toda la sociedad.

Algunos autores como Abraham Maslow sostienen que es parte de la condición humana buscar y mantener relaciones afectuosas, y ser parte también de una familia (Lepore, Silvia). Como decíamos, es en el ámbito familiar donde se produce la primera etapa de socialización donde el individuo se inserta y aprende las pautas básicas para relacionarse con los otros. Ahora bien, dado que las familias interactúan entre sí, *¿cómo se construye ese vínculo entre ellas y las demás instituciones sociales?* Es en esta interacción donde podemos comenzar a rastrear la importancia de la familia

en la conformación de las estrategias que confluyen en un determinado lazo social basado en la participación, para luego poder proponer nuevos abordajes y políticas públicas.

Existen enfoques que visualizan a la familia como un sujeto pasivo que interactúa dentro de la realidad social, resaltando solamente su rol íntimo. Sin embargo, en estas interacciones también se está configurando la construcción con relación con el “otro”. Pensar este grupo como sujeto activo, que busca intervenir la realidad y ser parte de la historia, tiene mayores connotaciones y es mucho más rico no sólo para el análisis, sino también, en tanto sujetos que pueden participar y promover sus propias visiones, por ejemplo, a través de nuevas políticas públicas.

*“La familia conforma un espacio de acción en el que se definen las dimensiones más básicas de la seguridad humana: los procesos de reproducción material y de integración social de las personas...”*¹⁰⁸ Es un refugio de seguridad y apoyo para sus miembros ante eventuales complicaciones, es contención, es incondicionalidad. Es ella la primera institución con la que se cuenta, donde conviven también profundas contradicciones que van delineando la manera e intensidad de cómo se construyen los lazos sociales en su interior.

*“La familia es un espacio en el que se cruzan de manera especialmente intensa las distintas dimensiones institucionales y culturales de la sociedad. Allí se hacen presentes los distintos niveles del vínculo social, desde la formalidad del vínculo legal hasta la especificidad del vínculo emocional...”*¹⁰⁹ El artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, señala sobre la familia *“(...) es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección del Estado y la sociedad (...)”*. Allí también se expresa la visión del Estado y las políticas públicas sobre la cuestión: *“...toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social...”* (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 23.3). Claramente se expone una visión que se refiere a la necesidad de un Estado presente que acompañe el desarrollo y progreso familiar.

En el Documento Conclusivo de la Conferencia de Aparecida, los Obispos Latinoamericanos presentaban a la familia como *“patrimonio de la humanidad”* y como uno de

108 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*, 1998, Santiago de Chile. pág. 152.

109 Ídem, pág. 152.

los “*tesoros más importantes de los pueblos latinoamericanos*”.¹¹⁰ Esta idea de familia como centro de comunión y participación también se encontraba presente en el Documento de Puebla. Aquí es interesante recopilar algunos conceptos de la carta pastoral sobre “**La familia a la luz del documento de Aparecida**”¹¹¹ elaborada por el entonces **Cardenal Jorge Bergoglio**. Allí, el actual Papa Francisco, nos brinda una reflexión esperanzadora sobre el actual cambio de época “*todo tesoro esconde una riqueza no gastada. Si bien la familia ha sufrido un considerable desgaste en las actuales circunstancias de la sociedad posmoderna, no dejamos de confiar en la riqueza que ella misma representa...*”, y continúa plasmando una mirada moderna y actual sobre el valor de las cosas “*(...) en una sociedad donde todo tiene “precio”, este “tesoro” es un don gratuito que sólo se lo alcanza a través de lazos de amor y entrega mutuos...*”. La familia es escuela de socialización de valores, de costumbres y de construcción de sociedad, pero también menciona allí que cada déficit, vulneración, abandono y marginación de algún miembro de la familia, debe entenderse no solamente como una inequidad o injusticia, sino también como un llamado y responsabilidad a “*(...) vecinos, instituciones barriales, parroquias y los distintos estamentos del Estado*” para promover acciones para que esto no suceda, ello reclama un “*(...) cambio de corazón y mentalidad que nos lleve a valorar la vida...*”.

Con esta introducción, queremos hacernos cargo, analizar y proponer. A lo largo del siguiente informe pusimos el acento en este tipo de abordaje que menciona a una familia activa, que participa y que busca ser protagonista de la vida social, no sola en su interior, sino también pública.

Consulta Familia: Futuro

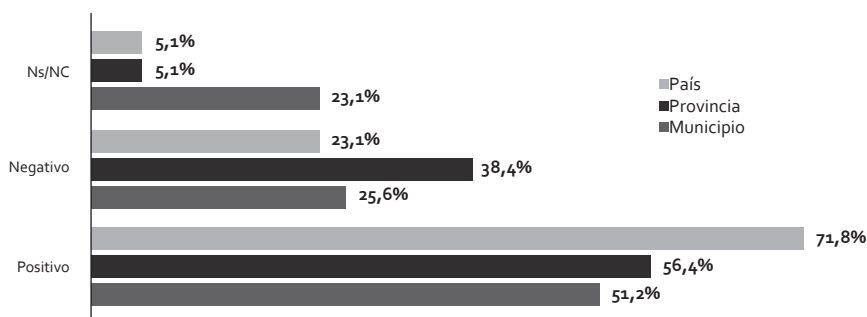
En la primera sección nos hemos centrado en la percepción que tienen los consultados acerca del futuro del país, de la provincia y del municipio donde residen. Para ello, se les preguntó en base a una categorización establecida, si creen que los próximos meses el contexto estará mejor, igual o peor.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, un 71,8% de los consultados tiene una visión positiva de cómo estará el país, es decir, creen que la situación será mejor o estará igual de bien en los próximos meses. Este porcentaje desciende a 56,4% con respecto a la provincia, y aún más, en el ámbito municipal.

¹¹⁰ Documento de Aparecida, N° 114.

¹¹¹ Bergoglio, Jorge. “La familia a la luz del Documento de Aparecida”. http://www.familiam.org/pcpf/allegati/4319/BERGOGLIO_Famiglia_Aparecida.pdf.

PERCEPCIÓN RESPECTO DEL FUTURO



Estos resultados se invierten si los comparamos con los obtenidos en la Consulta Joven¹¹² realizada en el 2012. En ese caso, los jóvenes tenían una visión más positiva sobre el contexto local/municipal (86,5%), mientras que un 70% consideraba que las cosas estarían mejor o igual de bien a nivel provincial y un 65,4% a nivel país.

En cuanto a quienes expresaron que en los próximos meses la situación estará peor o igual de mal, puede observarse que el mayor porcentaje negativo lo tienen con respecto a la Provincia de Buenos Aires (38,4%). Mientras que este porcentaje se reduce a nivel municipal (25,6%) y más aún a nivel nacional (23,1%).

Avances y retrocesos de las familias encuestadas

Así como en la primera parte de la encuesta se consultó a los entrevistados sobre su percepción de futuro en el ámbito nacional, provincial y municipal, en esta sección se indagó específicamente sobre aquellos cambios positivos y negativos que su grupo familiar tuvo en el último año.

Cambios negativos. Se les preguntó específicamente: ¿Qué cambió negativamente en su familia en el último año? Allí los encuestados pudieron seleccionar las opciones dentro de una grilla elaborada previamente a través de grupos focales. Como se observa en el gráfico, dentro de las primeras opciones se mencionaron aquellas relacionadas con lo económico, para el 20% de los consultados el “no poder llegar a fin de mes a causa de la inflación” ha sido el cambio más negativo al que se enfrentó. En esta misma línea, un 15% dijo que ha sufrido “dificultad para encontrar o mantener el empleo”.

112 Arroyo, Daniel (comp.). *Prioridades para el desarrollo social, político y económico de los jóvenes. Reflexiones y propuestas desde el Humanismo Cristiano*. Primera edición. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

Un 11% seleccionó como opción la dificultad de poder generar un ahorro para arreglar o mejorar su vivienda, también con el mismo porcentaje (11%) se mencionó la presión tributaria que se ejerce a través de los impuestos.

CAMBIOS NEGATIVOS DURANTE EL ÚLTIMO AÑO (GRUPO FAMILIAR)



Por otro lado, otro cambio negativo que se mencionó, fue la necesidad de endeudarse para llegar a fin de mes, lo cual representa un cierto retroceso económico generado por la dificultad de no poseer ahorros propios. Muchas veces, el acceso a créditos a tasas usureras en casas de créditos a sola firma o a través de bancos de curso minoritario que centran sus servicios en créditos personales con bajos requisitos, funcionan para estas familias como una trampa para el propio desarrollo económico del grupo, limitando la posibilidad de realizar emprendimientos sustentables, ya que las ganancias deben destinarse a pagar tasas de más del cien por ciento del capital obtenido.

Paralelamente, un 8% mencionó como cambio negativo el haber sido víctima de algún hecho de inseguridad. Un 7% reconoció que hubo un mejoramiento en la economía del país pero que, sin embargo, eso no repercutió sobre la economía familiar.

En el ámbito de la salud, un 6% de los entrevistados aseguró haber sufrido, él o algún miembro de su familia, un problema grave de salud que no han podido solucionar. Por su parte, también se señalaron conflictos al interior del núcleo familiar: un 5% mencionó haber vivido algún problema como violencia, abandono familiar,

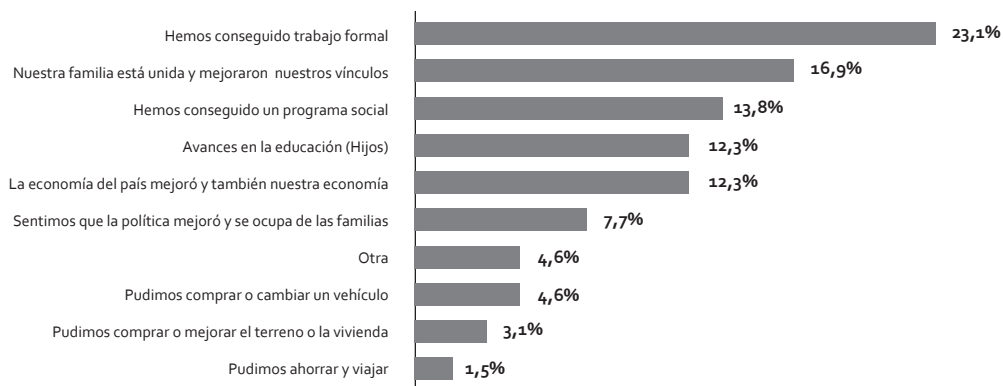
etc. Las dificultades en torno a la educación también estuvieron presentes (3%) y finalmente, se mencionó como percepción la idea que la política no se ha ocupado de las familias (3%).

Cambios positivos. En esta sección se abordaron aquellos avances o cosas positivas que las familias sintieron vivir durante el último año. Uno de los mayores porcentajes (23,1%) tuvo que ver con el ámbito laboral, relacionado con el hecho de que alguno de los miembros del grupo familiar haya podido conseguir un trabajo formal. En segundo lugar, surgen los vínculos humanos como un cambio positivo, casi un 17% de los encuestados mencionó que *“nuestra familia está unida y mejoraron los vínculos al interior del grupo”*. Recordamos que la pregunta abarcó aquellos acontecimientos del último año.

En cuanto a la relación con el Estado, un 13,8% expresó como mejoría la posibilidad de haber accedido a un plan social. También, existe la percepción que los hijos tuvieron avances en materia educativa (12,3%).

Si nos enfocamos en ámbito económico, así como un 7% había dicho percibir una mejora en la economía que no repercutió sobre el grupo familiar, al preguntar sobre los cambios positivos, un 12,3% mencionó lo contrario, que mejoró la economía de la Argentina y también la de su familia.

CAMBIOS POSITIVOS DURANTE EL ÚLTIMO AÑO (GRUPO FAMILIAR)



Finalmente, un 4,6% pudo ahorrar para comprar o cambiar su vehículo, un porcentaje menor (3,1%) pudo acceder a un terreno o vivienda, o mejorar la condición de la misma. Relacionado con esto, sólo el 1,5% de los que participaron de la Consulta Familia dijo que ahorraron y pudieron viajar.

Familia y política

Como lo hicimos con los jóvenes en nuestra publicación anterior, indagamos, nuevamente, sobre la relación que tienen las personas entrevistadas con la política y su visión de la misma. Para ello, fue utilizada la misma clasificación¹¹³ que implementamos en la Consulta Joven donde se les preguntó cómo se autodefinían. Alrededor de un 39% mencionó sentirse desinteresado o/desenganchado, un 48,7% dijo estar informado, mientras que casi el 13% de los consultados dijeron ser militantes. En este caso, los porcentajes obtenidos no variaron mucho de lo que nos dijeron los jóvenes el año pasado.

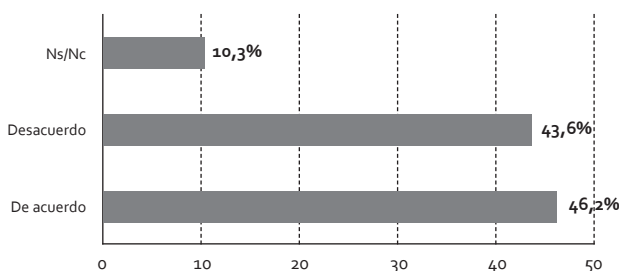
En esta misma sección, se les consultó acerca de cuál creen que debería ser el rol que ellos tendrían que tener. En más de la mitad de los casos, predominó una visión positiva de la participación política. Como puede verse en el cuadro siguiente, casi un 38% de las personas consultadas creen que como familias *“deberían organizarse en redes para defender sus derechos”*, mientras que poco más del 21% se inclinó por la opción: *“deberían dialogar sobre política y definir el voto en el ámbito familiar”*. En cambio, hubo algunos que se mostraron más reticentes a la participación, un 20% dijo que *“sólo deberían participar cuando se vean perjudicadas por alguna medida o política pública”*, y un 12% mencionó *“que no se debería hablar de política en familia porque es un tema conflictivo y puede causar algún tipo de enfrentamiento”*. En esta misma línea, el 5% de los entrevistados aseguró que *“las familias deberían estar lejos de la política para evitar contaminarse con la corrupción”*.

113 **Militante** (considerando a aquellas personas que son parte de alguna agrupación que tiene como objetivo llevar adelante determinadas consignas, sean estas políticas o sociales). **Informado** (aquellos que, si bien no participan activamente de una agrupación, tienen acceso a determinada información, sea a través de diarios, gacetillas, foros, radios, etc. y se encuentran informados sobre los temas de actualidad, así como también logran reconocer los distintos temas de agenda). **Desinteresado/desinformado** (caracterizado por aquellas personas que se encuentran ajenas al mundo de lo público y de la política, y que no siguen asiduamente los temas de interés).

	Porcentaje
Deberían organizarse en redes para defender sus derechos	37,5%
Deberían dialogar sobre política y definir el voto en familia	21,4%
Deberían participar sólo cuando se vean perjudicadas por alguna medida política	19,6%
No deberían hablar de política porque es un tema conflictivo	12,5%
Deberían estar lejos de la política para no contaminarse con la corrupción	5,4%
Otra	3,6%
Total	100,0%

Si bien los porcentajes fueron muy parecidos, sólo un 3% más de los entrevistados cree estar en acuerdo con la afirmación “*las familias no deberían involucrarse en política*”.

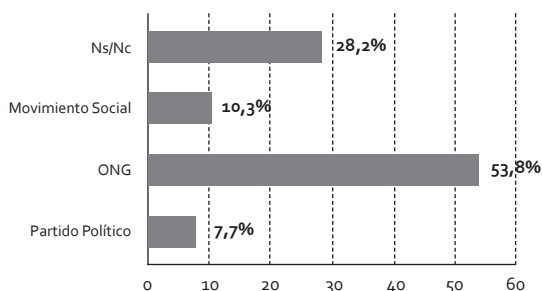
ACUERDO O DESACUERDO CON QUE FAMILIAS PARTICIPEN EN POLÍTICA



Familia y participación

Además de indagar sobre el interés por la participación política, les consultamos sobre el tipo de participación o el marco institucional del cual les gustaría ser parte. Como puede observarse, un alto porcentaje (28,2%) no lo tiene claro, mientras que más de la mitad de los encuestados (53,8%) se inclina a participar en una Organización de la Sociedad Civil. Un 10,3% de un movimiento social y, finalmente, un 7,7% sólo le gustaría formar parte de los partidos políticos existentes.

TE GUSTARÍA SUMARTE A:

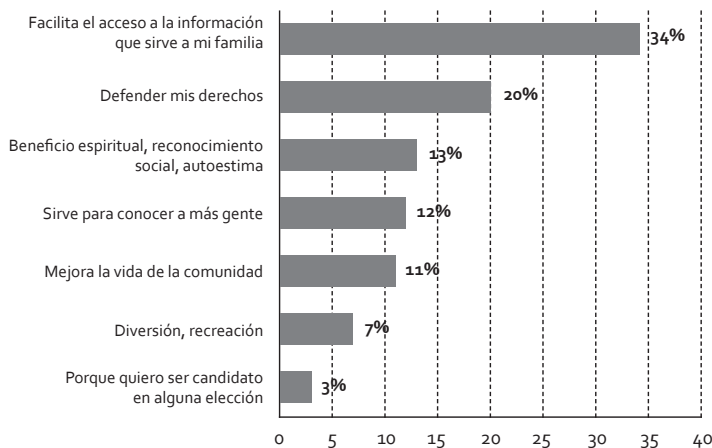


Sobre los beneficios de participar

Cuando indagamos sobre los beneficios que implica para el grupo familiar participar de alguna de estas actividades, las respuestas fueron las siguientes: en primer lugar, se mencionaron con mayor porcentaje aquellas razones que conllevan un beneficio claro para el grupo familiar. Por ejemplo, el 34% de los encuestados mencionaron que el acto de participar *“facilita el acceso a la información que sirve a la familia”*, por su parte, y también relacionado con la anterior, el 20% aclaró que participar sirve *“para defender mis derechos”*. Un relativo porcentaje (13%) remarcó que participar de alguna de las instituciones mencionadas genera, también, un *“beneficio espiritual, un reconocimiento social, además de mejorar la autoestima”*. Las relaciones sociales aquí también se mencionaron, el 12% cree que estas acciones *“sirven para conocer más gente”* mientras que en esta misma línea, un 7% expresó que le genera *“diversión y recreación”*.

Por su parte, uno de cada diez encuestados resaltó que participar *“mejora la vida de la comunidad”*, esto expresa el carácter comunitario que implica ser parte de cualquier proyecto sea político, a través de un partido, o social, a través de alguna de las organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, surgió la cuestión de la participación como estrategia para involucrarse en la arena pública. En este caso, un 3% de los consultados mencionó que el beneficio de participar está relacionado a la posibilidad de ser candidato en alguna ocasión electoral.

PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIOS DE PARTICIPAR



Entorno y relaciones sociales

El hombre es un ser social, fueron muchos los autores que abordaron la temática de la construcción de relaciones o lazos sociales. Fue Durkheim quien realizó la distinción entre ser individual y ser social, asignando a este último un papel fundamental en la reproducción de una sociedad. Por su parte, Max Weber se refirió a la “acción social”. Allí, puso el acento en la idea que ella tiene un carácter específico en su relación con el otro, cuyo “sentido subjetivo” claramente es influenciado por esa relación que, como describe, tiene diversos niveles y tipos ideales. Cuando define a la “relación social” detalla la idea de “bilateralidad” de las acciones, es decir, la noción de que en el actuar se incluye una determinada expectativa de reciprocidad del otro. Para Georg Simmel ésta (la acción recíproca) era lo que determinaba el ser del hombre y sus acciones, y la sociedad existe allí donde se produce esta interacción.

Ahora bien, podría decirse que las diferentes capacidades o recursos de desarrollo humano se exteriorizan de acuerdo al lugar en la estructura social en la que se esté involucrado. Por lo tanto, existen diferentes modos de relacionarse y socializar que se dan en el marco de una multiplicidad de vínculos afectivos, emocionales, etc. Ellos varían según sean de amistad, familiares, o circunstanciales.

Como decíamos anteriormente, en tanto se vive en sociedad, surge la necesidad de relacionarse con otras personas y esta relación está condicionada por múltiples aspectos. La función de la familia en el proceso de socialización primaria es fundante para la forma en la cual la persona se “inserta” al mundo y reconoce al “otro”. Así como

también, al momento de “comprender” el entorno al cual va a enfrentarse. Todos convivimos dentro de una estructura social con significados y significantes, varía sólo la forma en la cual se construye esa relación.

En esta línea, si bien no es tema del apartado, convendría preguntarnos si las familias más vulnerables construyen lazos de socialización distintos a los sectores económicamente más favorecidos, y si este tipo de construcción de redes sociales afecta o favorece en el día a día su desarrollo. A lo largo del libro iremos profundizando estos temas.

Habiendo abordado esta cuestión, y a modo de conocer la capacidad de afiliación existente en estos grupos familiares, en esta sección nos interesó conocer con qué recursos cuentan las personas entrevistadas, cómo se relacionan, cómo influye su ámbito, la familia, los amigos, etc. Así como también, cuáles son las dificultades que ellos perciben que tienen diariamente con relación a sus hijos o que observan en sus barrios. Esta necesidad de relacionarse con el otro, no se da de forma igual y constante, sino que tiene intensidades y eso, claramente, influye en la construcción de la cohesión social y el ser colectivo. *“Una de las funciones de las redes sociales es el apoyo emocional, es decir, los intercambios que implican una actitud emocional positiva, comprensión, estímulo y apoyo; el apoyo emocional es poder contar con la resonancia emocional y la buena voluntad del otro; es el tipo de función característica de las amistades íntimas y las relaciones familiares cercanas...”*¹¹⁴ Este tipo de relaciones incluyen un grado de reciprocidad constante entre lo que se recibe y lo que se da, y es en esa relación donde la cohesión se irá construyendo. *“Los estudios realizados en escenarios carenciados tratan de caracterizar estas redes y coinciden en considerar que constituyen un elemento estratégico para subsistir en la pobreza...”*¹¹⁵

En este sentido, como menciona la autora, existen procesos de socialización horizontal y vertical, refiriéndose a la primera como aquella establecida entre pares, con mayor cotidianeidad. Mientras que por la segunda, entiende a las relaciones entre instituciones y la persona, donde el vínculo está mediado por participación o adhesión a esos proyectos y por la representación por medio de las cuales estas instituciones reconocen a los individuos.

114 Lepore, Silvia, “Necesidades relacionales y afectivas”, en *Barómetro de la Deuda Social*, 2005. Pág. 266. <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/Observatorio-Barometro-2005-Completo.pdf>.

115 Ídem, pág. 267.

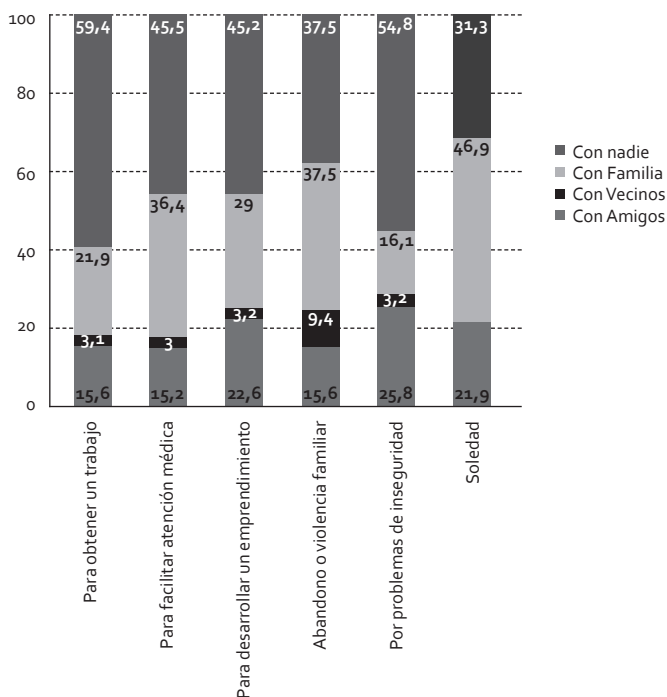
¿Por qué la importancia de la socialización, participación y pertenencia a distintos espacios? Es en este plano donde nos interesa resaltar la idea de redes y capital social. Para ello, es interesante resaltar la concepción de Pierre Bourdieu, él ha definido este término como “*el conjunto de recursos reales o potenciales que están ligados a la posición de una red durable o relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y de reconocimiento mutuos; o, en otros términos, ligados a la pertenencia a un grupo, entendido como el conjunto de agentes que no están sólo dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observador, por los otros y por ellos mismos) sino que también están unidos por lazos permanentes y útiles...*”.¹¹⁶ Este capital social permite, en cierta forma, saber cuál ha sido la acción de las relaciones sociales en ese “manejo y rendimiento” de los recursos que cada persona dispone.

Ahora bien, volviendo a los resultados de la Consulta Familia, nos interesa resaltar algunos de los siguientes datos: en un primer momento, se les consultó con quienes consideran que cuentan para poder superar determinadas situaciones hipotéticas. Respecto de acceder a un empleo, casi el 60% mencionó que “*con nadie*”, el 21,9% dijo que pueden contar con algún miembro de su familia, mientras que un 15,6% afirmó que recurre a los amigos. Un porcentaje menor (3,1%) aseveró que puede apoyarse en sus vecinos.

Con relación a la salud, ante la pregunta de con quién cuentan a la hora de facilitar la atención médica de alguno de los miembros de la familia, nuevamente el mayor porcentaje de respuestas (45,5%) afirmó “*con nadie*”. Mientras que el 36,4% de los consultados aseguró apoyarse en el propio grupo familiar. Un 15,2% dijo contar con amigos y sólo un 3% con vecinos, es decir, gente cercana a su barrio.

116 Del Cueto, Carla Muriel. *Fragmentación social y nuevos modelos de socialización: estrategias educativas de las nuevas clases medias. Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO. 2002, pág. 4.

CON QUIÉN CUENTA DE AYUDA EN LAS SIGUIENTES SITUACIONES



También se incluyó una variable económica. Se les preguntó sobre si comenzarían a desarrollar microemprendimientos con quienes podrían contar. Los resultados fueron los siguientes: con nadie 45,2%, con la propia familia 29%, asociándose con los amigos 22,6% y, finalmente, con los vecinos un 3%.

En cuanto a hechos de violencia, maltrato o abandono familiar, un 37,5% de las familias entrevistadas mencionaron que podrían apoyarse en alguien de su entorno familiar, sin embargo, con el mismo porcentaje salió seleccionada la opción que se encuentran solos o que no pueden contar con nadie. En esta oportunidad, la opción “vecinos” estuvo presente en un porcentaje mayor que en cualquiera de las anteriores situaciones descriptas. De este modo, casi el 10% cree que puede apoyarse en los vecinos del barrio para superar un hecho de violencia. Finalmente, los amigos también tienen un rol en esta categoría, el 15,6% dice poder contar con ellos.

Ante la vivencia de un hecho de inseguridad, los entrevistados afirmaron: un 54,8% no contar con nadie, un 25,8% sabe que cuenta con amigos, un 16,1% con la propia familia y finalmente un 3,2% con los vecinos.

La última situación que se incluyó está relacionada a los momentos de soledad, es decir, esta categoría ha sido meramente subjetiva y se les consultó a los encuestados con quién sabe que cuenta cuando se enfrenta a situaciones de soledad y angustia. Significativamente aquí es donde, la opción “familia” obtuvo mayor porcentaje de respuestas que en todas las anteriores. Un 46,9% dijo que puede contar con su familia. El 31% cree no contar con nadie, mientras que un 21,9% asegura que los amigos son un pilar.

Puede observarse que ante cada una de las situaciones planteadas a los entrevistados, la opción “el no poder contar con nadie” obtuvo siempre un alto porcentaje de respuesta. Claramente, estos factores identifican la nueva cuestión social. La soledad, la angustia y la depresión son sólo algunas expresiones de este fenómeno. Esto ha sido claramente expuesto por los Obispos Argentinos en el Documento Hacia un Bicentenario en Justicia y Solidaridad 2010-2016: *“Nos preocupan especialmente las graves carencias afectivas y emocionales. Contemplamos un gran anhelo de encontrar razones para la existencia. La deuda social es también una deuda existencial de crisis del sentido de la vida...”*¹¹⁷

Como dijimos anteriormente, el no poder contar con recursos o redes sociales impacta principalmente sobre la percepción que la persona tiene de la realidad, e influye en la consolidación de un determinado malestar psicosocial, *“(...) al tiempo que el aislamiento producido, reduce la posibilidad de sortear o aminorar las situaciones estresantes, amenazantes o dañinas...”*¹¹⁸

En este sentido, según los datos obtenidos por el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (2012), los resultados señalan que un 27,7% de los encuestados tienen la percepción que nadie le dedica tiempo, ni escucha sus problemas.¹¹⁹

Este déficit de apoyo que comentamos, aumenta en los estratos económicamente más vulnerables, *“pues aquellas personas en peores condiciones de vida manifiestan un mayor déficit de apoyo (alguien que le dedique tiempo o que escuche sus problemas). Así, la proporción de entrevistados que se encuentran en el estrato inferior y que tienen déficit de apoyo*

117 CEA. *Hacia un Bicentenario en Justicia y Solidaridad 2010-2016*. N° 25.

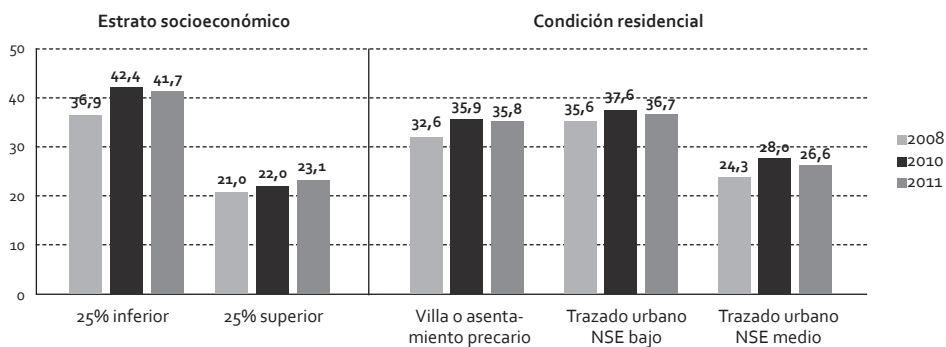
118 Salvia, Agustín (Editor). *Asimetrías en el desarrollo humano y social (2007/2010-2011)*. *Progresos económicos en un contexto de vulnerabilidad persistente*. Barómetro de la Deuda Social Argentina 2012. Buenos Aires, Educa, 2012, pág. 200.

119 Esta categoría mostraba que el porcentaje de gente que creía esto en 2008 era del 29,2%, mientras que durante 2010 tocó su techo con el 31,4% de las respuestas.

*duplica al porcentaje de aquellos del estrato superior (en 2011, el 38,7% versus el 17,9% respectivamente). Esta diferencia se mengua entre las dos condiciones residenciales extremas, puesto en ambos casos afecta a una de cada cuatro personas”.*¹²⁰

Por su parte, como puede observarse en el siguiente cuadro y en concordancia con los resultados de la Consulta Familia, durante el 2011, a nivel general un 32,2% de las personas que participaron de la encuesta realizada por Universidad Católica Argentina afirma que “no cuenta con nadie ante un problema”, este número no tiene variación en cuanto a sexo, aunque sí muestra una diferencia según el estrato socioeconómico.

NO CONTAR CON GENTE ANTE UN PROBLEMA



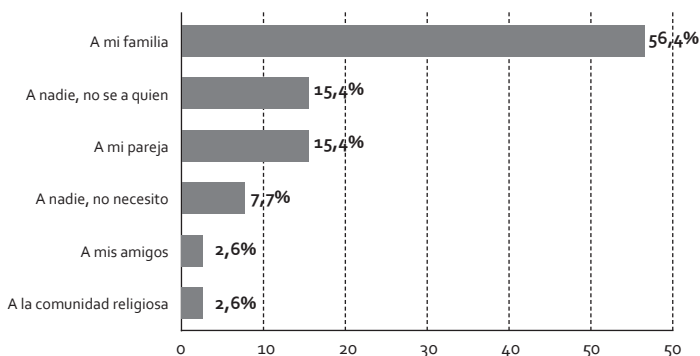
Datos: ODSA 2012

Continuando con el análisis, preguntamos exclusivamente a los padres y madres de familias: ¿A quién acudís cuando tenés un problema?, más de la mitad de ellos (56,4%) respondieron que a su propia familia. Luego en orden de importancia se posicionaron con 15,4% las opciones “a nadie, no se a quién” y “a mi pareja”.

Otro grupo de personas (7,7%) dijo no necesitar a nadie, un 2,6 a los amigos y finalmente el mismo porcentaje dijo recurrir a su comunidad religiosa.

120 Salvia, Agustín (Editor). Op. cit., pág. 201.

A QUIEN ACUDÍS CUANDO TENÉS UN PROBLEMA



Este tipo de datos nos debe orientar en la necesidad de planificar nuevas políticas sociales que incluyan nociones de acompañamiento, y otros abordajes que tengan en cuenta la cuestión de la construcción de redes y el fortalecimiento de los entornos comunitarios.

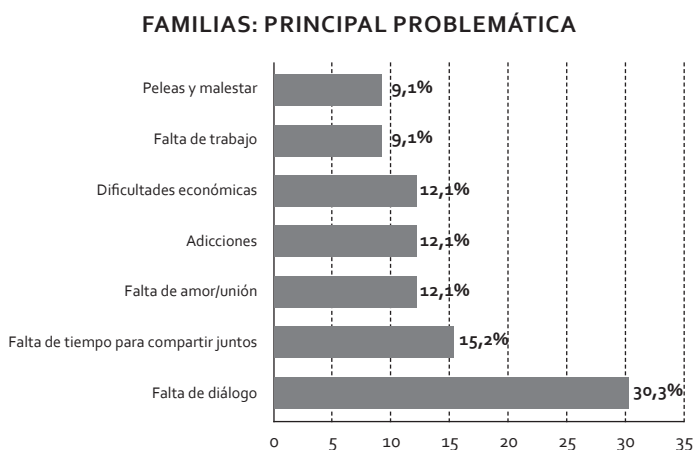
Según el “*Estudio sobre Felicidad*”¹²¹ que realiza regularmente TNS-Gallup y la Universidad de Palermo, donde se aborda desde una dimensión subjetiva el concepto de felicidad, concluye que “los aspectos de la vida con los cuales los argentinos se encuentran más satisfechos (puntajes entre 10 y 7) son: la familia (90%), los amigos (89%) y su relación de pareja (83%). Le siguen en orden de importancia, la vivienda (79%) y el barrio donde viven (78%). Sus condiciones de trabajo (65%) y la situación económica personal (63%) son los aspectos que generan menos satisfacción.

Asimismo, al preguntarle a los entrevistados sobre la definición de felicidad en una palabra, puede observarse que las tres que más se mencionaron fueron: *familia, amor y salud*. Este se refuerza al ser consultados sobre: ¿Cuál es la principal razón por la que usted es feliz? El 39% de los más de mil consultados en 26 localidades dijeron “*por mi familia*”. Existe también una relación estrecha entre el nivel de actividad relacionado al ámbito familiar y el grado de felicidad. Claramente, el desarrollo de las relaciones familiares y sociales, además de generar cohesión social, promueven una vida con niveles más altos de felicidad.

121 UP-Gallup, “Informe sobre felicidad 2012”. http://www.palermo.edu/economicas/PDF_2012/Informeobrefelicidad-combo.pdf.

Problemáticas de las familias: percepción

En esta sección nos interesó indagar sobre la principal problemática que ellos sienten tener como grupo familiar, es decir, se preguntó sobre aquellas cosas que afectan en forma significativa al desarrollo de su familia. La respuesta fue de tipo abierta y se elaboró la siguiente clasificación: el 9,1% de los consultados afirmó que el principal problema que tienen en su familia está vinculado con las peleas y el malestar devenido de discusiones y malos tratos. También, con el mismo porcentaje de respuesta (9,1%) se agruparon aquellas vinculadas a la dificultad para obtener o mantener el empleo. Siguiendo esta línea, el 12,1% hizo mención a las dificultades económicas relacionadas con el no poder afrontar los gastos mensuales o tener que reducir gastos del grupo familiar.

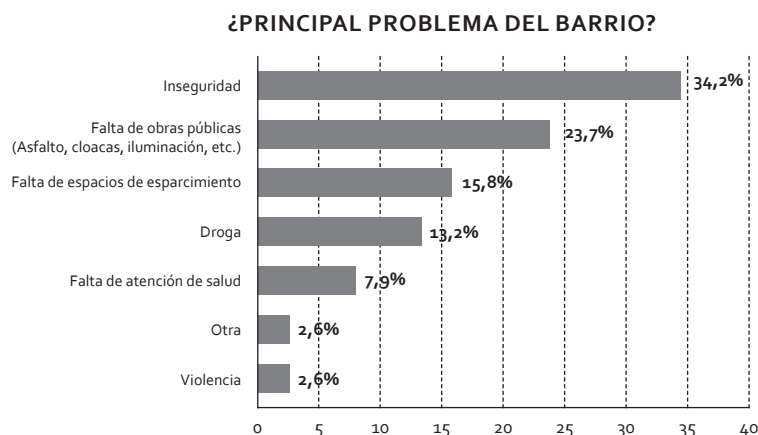


De la misma forma, otra de las grandes preocupaciones de las familias encuestadas tuvo que ver con problemas de adicción (12,1%). En el desagregado se pudo observar que esta categoría también incluyó, además de las sustancias no permitidas, a las adicciones a las drogas legales como el alcohol.

Como dato importante podemos destacar que las tres principales respuestas tuvieron que ver con cuestiones que hacen a las relaciones al interior del grupo familiar, y como mencionábamos anteriormente, con la construcción de lazos y cohesión social. Un 12,1% dijo que observa desunión dentro del grupo familiar, así como también falta de amor. Con 15,2% surgió la falta de tiempo para compartir momentos juntos. Finalmente, y duplicando este porcentaje, más del 30% de los entrevistados, dijeron que la principal problemática que observa dentro del grupo familiar es “*la falta de diálogo*”.

Problemática barrial: percepción

A continuación, abordaremos las problemáticas que las personas observan en sus barrios. Como mencionamos al comienzo del informe, este artículo no busca ser representativo de la Provincia de Buenos Aires, sino más bien elaborar un perfil de las familias entrevistadas.



En cuanto a la principal problemática que ellos observan en el barrio, el 34,2% mencionó estar relacionada con hechos de inseguridad. Mientras que casi un 24% de los entrevistados dijeron que este déficit tiene que ver con la falta de inversión en obras públicas como cloacas, iluminación, falta de pavimentación e inundaciones. El 15,8% se inclinó por mencionar, como principal problema, la falta de espacios públicos o de esparcimiento, esto está claramente relacionado con los datos que dijimos anteriormente sobre la frecuencia con las que las familias realizan determinadas actividades.¹²²

También, la presencia de drogas en el barrio fue percibida como una problemática grave. El 13,2% dijo estar preocupado por esto. Asimismo, la falta de acceso a la atención en salud es un problema que preocupa e impacta en el desarrollo familiar.

Actividades compartidas

Siguiendo con el estudio sobre las relaciones familiares, en esta sección nos propusimos conocer qué tipo de actividades comparten las familias y con qué frecuencia

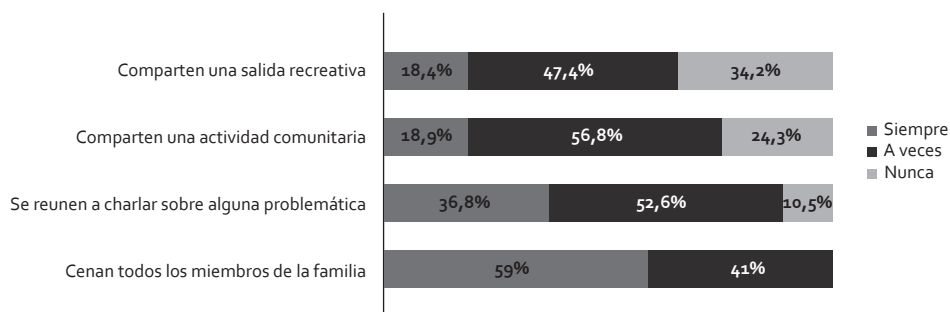
¹²² Un 47,4% mencionó que “a veces” comparte alguna salida recreativa, mientras que casi el 19% dijo que “nunca lo hace”.

las desarrollan. Con este fin, agrupamos las respuestas alrededor de cuatro ejes, por un lado, aquellas actividades recreativas relacionadas con el esparcimiento del grupo familiar, por otro lado, las vinculadas a las actividades comunitarias realizadas en conjunto por algunos miembros de la familia. Luego, preguntamos sobre si el grupo familiar se reúne asiduamente y si frecuentemente cenan en familia.

El objetivo ha sido trazar, dentro de lo posible, un perfil de relaciones del grupo familiar. Como podemos observar en el gráfico, ante la consulta de si comparten la cena todos los miembros del grupo familiar, casi un 60% expresó que lo hace “*siempre*”, mientras que el 41% dijo “*a veces*”. Ninguno de los entrevistados afirmó nunca.

Respecto de compartir momentos de charlas en familia sobre alguna problemática u otro tema de relevancia y/o actualidad, la mayoría mencionó (52,6%) que lo hace “*a veces*”, mientras que en los dos extremos se ubicaron “*siempre*” con el 36,8% de las respuestas y “*nunca*” con el 10,5%.

FRECUENCIA CON QUE SE REALIZAN LAS SIGUIENTES ACTIVIDADES



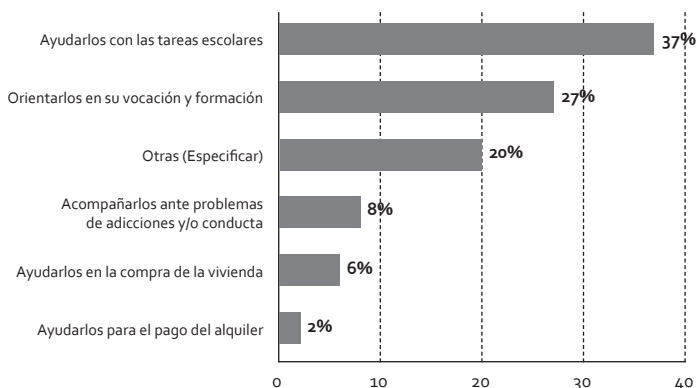
Se les consultó también sobre la integración social que tiene el grupo familiar en actividades comunitarias, tanto en organizaciones civiles, sociedades de fomento, actividades religiosas, etc. y otras a nivel barrial que hayan tenido como fin el mejoramiento de la comunidad. Según los datos, podemos observar que el 18,9% de ellos “*siempre*” realiza este tipo de actividades, un 24,3% “*nunca*”, mientras que casi el 57% lo hace “*a veces*”. Si sumamos ambas categorías, podemos observar que al menos casi el 76% de los entrevistados comparte algún tipo de actividad comunitaria.

Finalmente, otro de los temas que nos interesó fue saber si las familias comparten salidas recreativas o de esparcimiento. Aquí la opción “*nunca*” tuvo el mayor porcentaje con el 34,2% de las respuestas. Un 47,4% mencionó que “*a veces*” comparte alguna salida recreativa, mientras que casi el 19% dijo que “*siempre*” lo hacen.

Dificultades para acompañar a sus hijos

Siguiendo el abordaje de este apartado, y con el fin de poder conocer más sobre la dinámica familiar y las problemáticas al interior del grupo desde otras perspectivas, nos interesó analizar cómo es la relación de los padres con sus hijos y cuáles son los principales problemas que las familias enfrentan al momento de acompañar a sus hijos en el desarrollo de los primeros años y durante la adultez.

ACOMPAÑAMIENTO DE HIJOS/AS



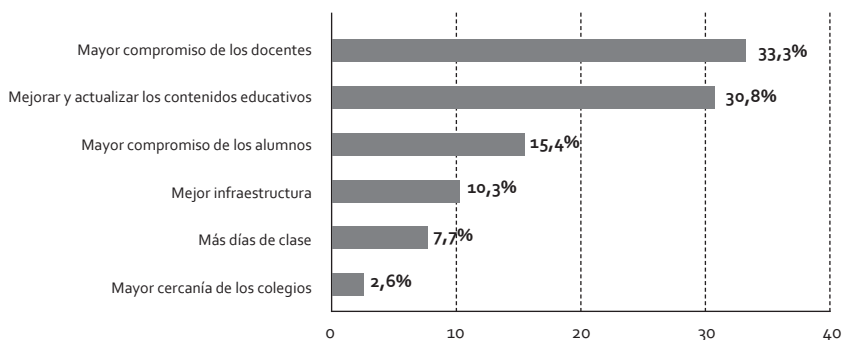
El 37% de los padres mencionó que la principal dificultad que tienen para acompañar a sus hijos es “no poderlos ayudar con las tareas escolares”, alrededor de un 10%, dijo que siente dificultad para poder ayudar a sus hijos y orientarlos en su vocación.

Un 8% dijo no saber cómo poder acompañar a sus hijos en problemas tales como adicciones y/o conducta. Un 6% se inclinó por la dificultad para poder ayudarlos a acceder a una vivienda y finalmente, un 2% precisó que tiene dificultad para ayudar a sus hijos a pagar un alquiler u otros gastos corrientes de su familia.

Esto viene estudiándose desde hace algunos años y muestra un proceso donde se posterga la salida de los jóvenes del ámbito familiar, generando nuevas responsabilidades y desafíos para estas familias. “(...) la mayor permanencia de los jóvenes en ‘etapa de salida’ responde a un fenómeno de ‘autonomía’ postergada que impone nuevas responsabilidades y presiones en las familias. A través de estrategias de solidaridad intergeneracional las familias estarían alargando el periodo de protección de sus hijos como respuesta a factores socio-culturales y del mercado laboral. Por otro lado, en el caso de aquellas familias más vulnerables y con mayor incidencia de la pobreza es significativo el aporte de los propios

jóvenes a sus familias de origen lo que respondería a una estrategia de protección de determinadas familias contra los riesgos sociales... ”¹²³

QUÉ TENDRÍA QUE MEJORAR PARA LOGRAR MÁS CALIDAD EDUCATIVA



Indagando más sobre la dificultad que mencionaron para acompañar a sus hijos con las tareas escolares y con la visión de la propia familia sobre las problemáticas educativas, les preguntamos a las familias qué cosas pueden aportarse para mejorar la calidad de la educación en nuestro país. Como puede observarse, el 33,3% de ellos dijo que para que exista una mejora en la educación, en todos los niveles, es necesario un mayor compromiso de los docentes. Con un porcentaje parecido (30,8%), los encuestados aportaron que es necesario promover mejoras y actualizaciones en los contenidos educativos, tales como nuevas formas de enseñanza y nuevas temáticas actuales.

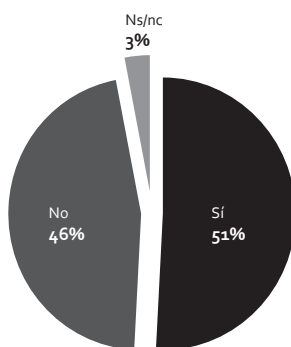
También se hizo hincapié en el compromiso que deben tener los alumnos, un 15,6% mencionó esta opción. A su vez, la cuestión edilicia es un tema que se considera que impacta sobre la calidad educativa. Otras de las opciones fueron: el poder tener más días de clase (7,7%) y mayor cercanía a los colegios (2,6%). Como pudo observarse en otras de las preguntas presentadas, puede verse que, hoy en día, el problema en el conurbano bonaerense no tiene que ver con el déficit de cercanía a los colegios, sino con la cuestión de los contenidos y el rol que tienen los docentes en la actualidad.

¹²³ Sunkel, Guillermo (2006). *El papel de la familia en la protección social en América Latina*, Serie Políticas Sociales, núm. 120, CEPAL, Santiago, pág. 45.

Dinámica familiar: organización para el cuidado y las tareas

En esta sección, nos centramos en analizar la dinámica familiar de los grupos entrevistados. La misma es entendida principalmente como los vínculos y relaciones entre los integrantes de la familia y la forma en la que se articula las comunicaciones, las normas y los roles. Aquí nos interesó conocer cómo las familias organizan el cuidado de los menores en el hogar, así como también la organización del trabajo doméstico.

JEFE O JEFA DE FAMILIA



Puede decirse que, en los últimos años, ante las distintas realidades económicas, tanto de la región, como de nuestro país, se han experimentado modificaciones en la estructura familiar. De este proceso, surge una mayor participación de ambos padres en el sistema económico y una transformación en los roles de los integrantes del grupo familiar. “(...) *la reestructuración productiva y los procesos de globalización de la producción ampliaron la demanda de trabajo femenino tanto en el sector terciario como en el secundario en varios países del continente...*”¹²⁴

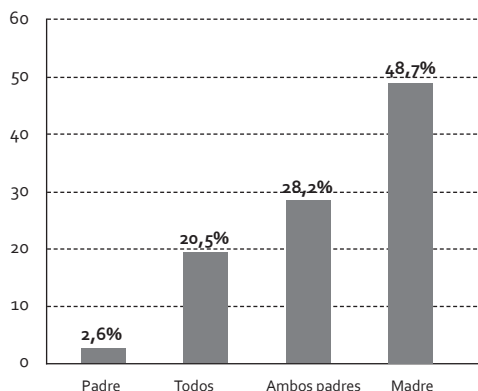
Atentos a estos cambios, les consultamos a los entrevistados acerca de si ellos mismos se consideran jefas o jefes de hogar, aquí buscamos conocer su propia percepción y como ella/os se ubican dentro de la estructura familiar. Como podemos observar, un 51% se consideró jefe o jefa de familia, sólo un 3% mencionó no saber o no contestar.

Reconociendo el rol de muchas madres que cargan con una doble jornada la-

¹²⁴ Cerrutti, Marcela y Binstock, Geordina. *Familias latinoamericanas en transformación: los desafíos y demandas para la acción pública* Serie Políticas Sociales de la CEPAL, Núm. 147, Septiembre 2009, pág. 5.

boral, y a fin de analizar esta cuestión para promover nuevas miradas, se decidió en esta sección abordar la cuestión del trabajo doméstico. En cuanto a las actividades domésticas y el cuidado de los más chicos, en el 48,7% de los casos entrevistados se afirmó que las tareas del hogar recaen exclusivamente en la madre, sólo en el 28% estas tareas son compartidas con el cónyuge o conviviente. Por su parte, un 20,5% manifestó que todos los miembros de la familia se ocupan de las mismas. Finalmente, un 2,6% aseveró que es el padre quien se ocupa exclusivamente de estas tareas. Al observar la diferencia entre la ocupación exclusiva del padre o de la madre en el desarrollo de estas tareas, se puede concluir que la diferencia entre la responsabilidad de uno y del otro es del 46%, mostrando claramente una diferenciación de quién asume este rol.

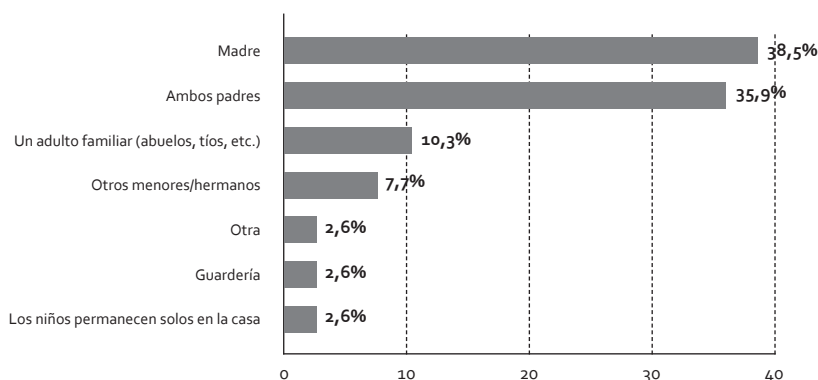
¿QUIÉN SE OCUPA DE LAS TAREAS DEL HOGAR?



También nos interesó averiguar de qué modo se organiza el grupo familiar para el cuidado de los hijos menores. Como ocurrió con la pregunta anterior, el cuidado de los chicos recae principalmente sobre la madre (38,5%), sin embargo, a diferencia de las tareas del hogar, aquí puede observarse una mayor colaboración del padre en el cuidado de los mismos, en el 35,9% de los hogares, ambos padres se ocupan.

En el 10,3% de las casas, los chicos pasan el día con otro adulto familiar (abuelos, tíos, etc.), en muchos casos son los hermanos, también menores, que están a cargo de los más chicos (en el 7,7% de los casos). También se da la presencia de las guarderías y, otro dato llamativo es que, en un porcentaje menor los chicos permanecen solos en sus casas. Finalmente, queremos resaltar el hecho que en ninguna de las respuestas estuvo presente que el cuidado de los chicos recaer exclusivamente sobre el padre.

¿QUIEN SE OCUPA DEL CUIDADO DE LOS HIJOS?



Estas nuevas dinámicas atravesadas por diferentes variables, conforman un escenario distinto de necesidades y demandas de cada género, que claramente requieren de nuevas propuestas de políticas públicas. Hoy en día las mujeres comparten, en muchos casos con la misma cantidad, las horas de trabajo remunerado, sin embargo no se ha producido ningún cambio significativo en lo relacionado a las horas compartidas destinadas a las tareas del hogar y el cuidado, y “(...) *tampoco se ha producido un aumento significativo en la provisión de servicios públicos en apoyo a estas tareas, ni se ha logrado reorganizar la vida social. Continúa la ausencia de rupturas decisivas en las concepciones culturales predominantes que consideran que la reproducción social es una responsabilidad de las mujeres y no de las sociedades...*”.¹²⁵ Diferentes estudios realizados se focalizan sobre esta temática, la pertenencia a un determinado sector establecerá de qué forma se accede o no a determinados servicios de cuidado, aquí es necesario generar condiciones de igualdad de acceso a los mismos, ya que esto marcará parte del desarrollo posterior de los diferentes miembros del grupo familiar.

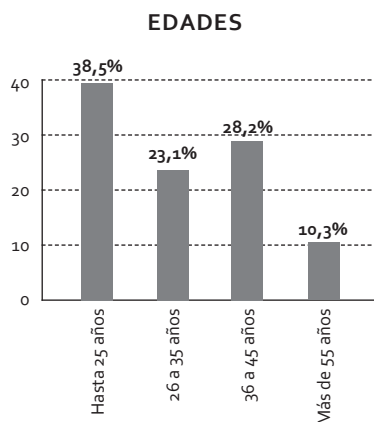
Este escenario de presión de actividades sobre la madre, se multiplica en aquellas familias monoparentales que están caracterizadas por tener sólo a uno de los progenitores a cargo del hogar. Es necesario repensar nuevas políticas públicas que además involucren a todos los sectores para generar propuestas novedosas de integración y desarrollo familiar.

¹²⁵ Lupica, Carina. *Anuario de la Maternidad. Madres solas en la Argentina. Dilemas y recursos para hacer frente al trabajo remunerado y al cuidado de los hijos*. Primera edición. Buenos Aires. Observatorio de la Maternidad, 2011.

Perfil: familias entrevistadas

Para finalizar con el análisis de los datos obtenidos en la Consulta Familia, queremos realizar una breve síntesis del perfil de las familias entrevistadas. En primer lugar, debemos señalar que todas las personas que participaron de esta encuesta son adultos mayores de edad. Como condición se estableció que tengan hijos a cargo.

En cuanto al sexo, siete de cada diez entrevistados, fueron mujeres. De estos, el 46,2% mencionó no ser jefe de familia, mientras que más del 51% dijo serlo.

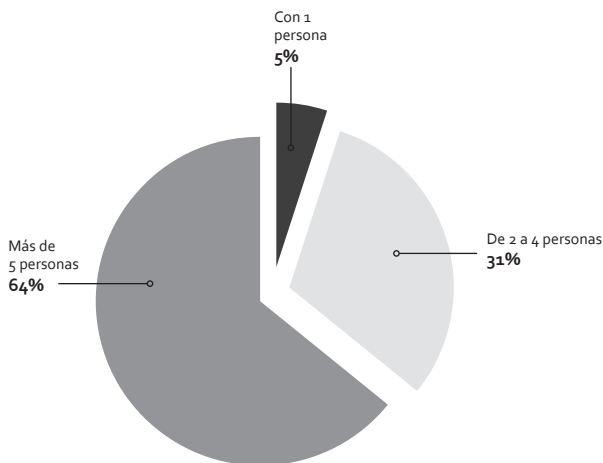


Sobre las edades de quienes participaron de la Consulta Familia, el mayor porcentaje estuvo entre los que tienen menos de 25 años (38,5%), luego en orden de importancia (28,2%) quienes tienen entre 36 y 45 años, un 23,1% de las personas tienen entre 26 y 35 años. Finalmente, hubo un 10,3% de entrevistados de más de 55 años.

Contexto habitacional de las familias. Podemos mencionar que en más de la mitad de los hogares entrevistados (64%) viven más de 5 personas. En el 31% de los hogares, viven entre dos y cuatro personas, mientras que sólo en el 1% de las familias vive una persona con quien respondió.

Cantidad de hijos y con quiénes conviven. Como mencionamos anteriormente, todas las personas que participaron de la consulta tienen hijos a cargo, casi la mitad (48,6%) son grupos familiares que tienen hasta tres hijos. Por su parte, el 37,8% tiene de cuatro a siete hijos, mientras que casi dos de cada diez familias tienen más de 8 hijos.

PERSONAS CONVIVIENTES



Cantidad de Hijos		
Hasta 3	De 4 a 7	Más de 8
48,6	37,8	13,5

Máximo nivel de estudios alcanzado por las personas que participaron de la Consulta Familia. Podemos decir que el mayor porcentaje de los mismos (36,8%) poseen secundaria incompleta, mientras que un 10,5% la ha finalizado. Por otro lado, existe un 21,1% que lograron culminar la escuela primaria. En cuanto a los que alcanzaron algún estudio terciario y/o universitario, un 15,8% no lo ha finalizado o aún lo está cursando, mientras que casi un 3% completó esta etapa de estudio.

Algunos desafíos para repensar

En primer lugar debemos retomar una visión que observar a la familia como un concepto dinámico, ya que si nos quedamos con una mirada monolítica, perdemos la noción de reconocer su diversidad, y a partir de allí poder realizar propuestas que apunten al desarrollo integral de todos los miembros del grupo familiar. Es necesario también rescatar la visión de una familia que interviene, que quiere ser protagonista, tanto de la vida civil, social, política, como económica de nuestro país. Partiendo desde esta perspectiva, y a modo de síntesis queremos resaltar algunos puntos importantes que devienen del análisis de los datos obtenidos:

Repensar los enfoques. Creemos que es ineludible promover enfoques integrales, no sólo centrados en las familias con necesidades básicas insatisfechas, sino también hacia aquellas de los estratos medios. Debemos repensar la complejidad y problemáticas de cada uno de los miembros del núcleo familiar, para luego diseñar políticas integrales que mejoren el abordaje individual en el marco del grupo familiar. La nueva cuestión social requiere abordajes diferentes para problemas diferentes.

Repensar los procesos de intervención. Es necesario desde el Estado dar mayor importancia a las instancias de investigación, monitoreo, evolución y planificación, así como también al abordaje territorial de las políticas públicas. Muchas veces se observa que no hay ligazón entre la observación y la planificación, o incluso la convivencia de sectores poco modernizados con otros que han avanzado en la gestión. Nuevos escenarios implican el desarrollo de nuevas formas de abordaje.

Repensar las políticas destinadas a la familia. Hoy en día, las asignaciones monetarias directas deben ser acompañarlas con otras que combinen el mejoramiento o acceso a la vivienda, la salud, la disminución fiscal a los productos de primera necesidad, la educación y la inserción al empleo, entre otras. Para ello es necesario consensuar un espacio en el cual intervengan las distintas áreas críticas de cada ministerio, para que desde allí se coordinen planificaciones conjuntas sobre estos temas.

Es necesario promover mayores condiciones para el fortalecimiento del desarrollo familiar. En este sentido, reorganizar los esfuerzos a favor de generar condiciones que permitan conciliar la vida profesional y laboral con la familiar, debería ser una prioridad. Amplios son los beneficios de una crianza compartida y con padres presente, políticas que reconozcan el diferente esfuerzo laboral y de cuidado, también deben tenerse en cuenta al momento de planificar políticas sociales destinadas a la familia. Debe ser prioridad mantener tasas de natalidad constantes, y allí generar condiciones iguales entre hombres y mujeres.

Otros de los temas que las políticas familiares deben priorizar es el desarrollo educativo y de la salud de los integrantes de todo el grupo. Políticas de universalización de los primeros años, asignaciones económicas, estimulación de la primera infancia y acompañamiento escolar son sólo algunas de las acciones a desarrollar. En este sentido, también es necesario repensar las políticas dirigidas a la maternidad y primeros años de vida, guarderías, escolaridad e incluso pensar un financiamiento o subsidios para el cuidado familiar. Estos son sólo algunas de las acciones que podrían desarrollarse en los próximos diez años.

En los sectores más vulnerables es una realidad que este cuidado no es posible adquirirlo a través del mercado laboral, sino que casi siempre, como hemos observado en la Consulta Familia, recae sobre alguno de los miembros del grupo familiar. Aquí la presencia del Estado en la provisión de este servicio es inexistente. Esto impacta en los hogares de diferentes formas, por ejemplo, en cómo los miembros del hogar acceden, también, al ámbito laboral, educativo, etc. y cómo se desarrollan en él. Así como también las condiciones de socialización y construcción de lazos sociales que se irán construyendo en sus ámbitos comunitarios.

Para todo lo antedicho, es necesario desarrollar un plan nacional que permita conocer las diferentes problemáticas que poseen las familias más vulnerables en nuestro país, para luego poder desarrollar políticas directas sobre esas problemáticas, la eficacia del Estado está relacionada no sólo con el presupuesto fijo, sino también con el destino que se otorga a esas partidas y cómo impactan en cada habitante.

Repensar el rol familiar. Ésta cumple en la sociedad funciones no sólo afectivas, morales, sino también de promoción de derechos individuales y comunitarios. Es necesario promover un rol de mayor participación y acompañamiento de toda la sociedad civil en este camino. Promover la solidaridad intergeneracional y el compromiso es otro de las cuestiones a superar.

Hacia los nuevos desafíos. Se debe tomar conciencia del papel social que cumple la familia, se observan valorables iniciativas sobre jóvenes, niños y mujeres, así como también sobre otros grupos sociales, pero cuesta encontrar intentos integrales que enmarquen a todos los miembros del grupo familiar, tomando en cuenta las particularidades de cada uno. Nuevas políticas sociales deben abordar esta cuestión como unidad. Es necesario repensar nuevos abordajes territoriales que fortalezcan los lazos y la cohesión social. Éstos proveen seguridad y permiten construir alternativas comunitarias frente a las nuevas incertidumbres “(...) *La cohesión social también desempeña un papel importante en la forma en que la gente hace frente a los aspectos psicológicos de la pobreza...*”¹²⁶

También deben tomarse en cuenta otras nuevas formas de exclusión que no solamente están vinculadas estrictamente a cuestiones económicas, sino que se refieren a cuestiones de discriminación y aislamiento. Muchas familias y sobre todo jóvenes de los sectores pobres sufren fuertes procesos de estigmatización que lesionan direc-

126 Narayan, Deepa. *La voz de los pobres: ¿hay alguien que los escuche?* Banco Mundial, 2000, Madrid, pág. 221.

tamente la capacidad de inclusión a determinados espacios. En este sentido, la apariencia juega un rol central en la construcción del estigma que se construye sobre un grupo. La discriminación tiene un profundo impacto sobre la calidad de vida de estos grupos, generando situaciones que suelen exacerbar o perpetuar la pobreza, y al mismo tiempo, la pobreza fomenta la discriminación en el empleo, produciéndose así un círculo vicioso, que en jóvenes, por ejemplo, transita desde la obtención de empleo mal remunerado y abandono del sistema educativo, a la imposibilidad de salida de la situación de vulnerabilidad. A esto se suma muchas veces el embarazo adolescente que genera que ambos jóvenes no puedan insertarse por largo tiempo en el ámbito laboral, nuevamente aumentando la fragilidad de integración social.

La falta de empleo y el trabajo improductivo, inseguro y sin protección son las principales causas de la privación material y de la vulnerabilidad que sufren muchas personas en nuestro país. En este sentido es necesario también incluir en la agenda social la cuestión normativa que regulan estos actos discriminatorios “(...) *el derecho a la igualdad de los grupos económicamente excluidos no sólo no progresó, sino que retrocedió notoriamente (...) la responsabilidad del derecho constitucional es mayor que otras disciplinas, pues debería asumir un liderazgo en materia de discriminación con el fin de que los poderes políticos y jurisdiccionales adopten posteriormente las políticas conducentes para enfrentarla...*”¹²⁷

Son muchos los desafíos pendientes y requieren planificar a mediano y largo plazo, pero creemos que existen las condiciones para abordarlos. Debemos repensar e invertir en nuevas políticas públicas, creemos que es momento para instalar nuevas intervenciones sociales y nuevas perspectivas desde las cuales abordar estas nuevas problemáticas. Debemos trabajar en conjunto para instalar estos temas en la agenda del Bicentenario. Como sociedad tenemos que involucrarnos y promover políticas públicas que busquen fortalecer el desarrollo familiar.

127 Nino, Ezequiel. “La discriminación menos comentada”, en Roberto Gargarella (Coordinador), *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*. Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2011, pág. 46.

La experiencia de REDINFA¹²⁸ como red de apoyo a las familias y la importancia del liderazgo de la mujer en el desarrollo familiar y comunitario



David Forte

Especializado en Gestión de Organizaciones sin fines de lucro.

Coordinador Nacional REDINFA

Con colaboración de Cecilia Insiarte

Lic. En Comunicación. Miembro del equipo profesional de REDINFA

*"Yahvé dijo a Caín: "¿Dónde está tu hermano Abel?"
Contestó: "No sé. ¿Soy yo acaso el guardián
de mi hermano?" (Gn. 4: 9)*

Introducción

Son muchas las cosas que nos muestran que las más diversas culturas, a pesar de expresarse de maneras muy distintas, tienen sin embargo, puntos de unión.

Se trata de acciones, conductas, normas, deseos, intentos de encontrar respuestas a preguntas que aparecen una y otra vez y que parecieran ser intrínsecas a la condición humana.

Los cristianos podemos ver allí un signo de la creación. La imagen y semejanza con la que Dios nos creó y que nos hace hermanos aún en la más compleja diversidad.

¹²⁸ REDINFA, Red para el desarrollo integral del niño y la familia, es un servicio evangelizador, de ayuda y promoción humana promovida desde el DEPLAI, Comisión de Apostolado Laico y Familia de la Conferencia Episcopal Argentina.

Es así que el modo de alimentarnos, los tabúes, la creencia de que hay un modo de existencia después de la muerte están presentes en todas las culturas.¹²⁹ Pese a la diversidad hay cosas que nos unen, que nos permiten llamarnos a nosotros mismos “humanidad”.

Del mismo modo, todas las comunidades de todos los tiempos para su supervivencia se han agrupado en familias, mucho antes de formar sociedades y estados.

Es en la familia donde el individuo puede crecer, aprender y prepararse para desarrollar sus potencialidades. Allí recibe afecto y aprende a darlo, recibe alimento, seguridad, cuidados y aprende a comprender el mundo y su sentido. Se trata de un entorno en el que comenzamos a ser sociales y nos vamos desarrollando como personas.

Los cristianos, además, creemos que Dios crea a la familia a su imagen y semejanza y pone en el corazón del hombre esa impronta, deja esa huella, ese don y esa necesidad. La familia es un don, una gracia, una necesidad vital y un derecho humano. El niño está absolutamente indefenso de no tener una familia, tanto es así que podemos afirmar que no existe el niño sin familia. Si por algún motivo el niño ha perdido a sus padres, alguien deberá ocupar ese rol y sólo así será posible que él crezca y se desarrolle dentro de un marco saludable.

Nos preguntamos si no bastaría apelar a nuestra propia experiencia de familia para repensar aquí la importancia fundamental de la familia en el desarrollo integral de los individuos y en especial de los niños. A través de nuestra experiencia, positiva o no, (por aquello que fue o por aquello que no fue), todos conocemos las bondades de la familia. Nuestro concepto de familia puede ser más o menos ideal, puede ir de lo que quisiéramos que fuera a lo que realmente es, pero no podríamos pensar a la persona humana sin relación a la familia. La familia es irremplazable y la sociedad debe generar condiciones que faciliten su protección, su fortalecimiento y autonomía.

Para la Iglesia la familia es *“uno de los bienes más preciosos de la humanidad”*.¹³⁰ Es por este motivo que busca protegerla y promoverla. Como señalaba el Papa Juan Pablo II es la *“comunidad íntima de vida y amor querida por Dios mismo”*.¹³¹ Para los cristianos es, además, el modo que tiene Dios de mostrarnos el alcance del amor de

129 Por ejemplo, en todas las culturas se modifican los alimentos antes de comerlos, en todas las sociedades humanas hay normas y prohibiciones que toda la comunidad debe obedecer, los hombres de todas las culturas tienen conciencia de su finitud y aspiran a la trascendencia.

130 FC, Familiaris Consortio N° 1.

131 FC, Familiaris Consortio N° 11.

padre y el amor de los esposos que es donación. En la familia se aprende el verdadero amor humano y de modo connatural, el amor de Dios.

El amor que la familia nos brinda es, sin dudas, tan necesario para asegurar la vida como el alimento. Tan vital es para el niño el afecto que sin éste muere del mismo modo que si no recibiese alimentos.¹³²

La madre que mira al hijo que amamanta establece el primer diálogo. Más aún hoy desde distintas disciplinas se reconoce el valor de la comunicación intrauterina. Con el alimento y su afecto, con su mirada y sus palabras envuelve al niño protegiéndolo y, al mismo tiempo, lo integra a la familia, la primera sociedad.

Con preocupación vemos que muchas familias de nuestro país no cuentan con las condiciones básicas para constituirse como tales, a pesar de que en los últimos años se ha avanzado en ciertas áreas. Vemos que derechos expresados en nuestra Constitución Nacional se ven vulnerados.

En esta cuestión no podemos eludir que de un modo u otro, todos somos actores y nos encontramos involucrados. Ya sea como organización de la sociedad civil, como miembro de la Iglesia, como parte del sector empresario, de los sindicatos, del Estado o de partidos políticos, construimos la sociedad en la que vivimos. También tienen responsabilidad los centros de formación intelectual como las universidades, las escuelas y los medios de comunicación que pueden hacer de dominio público, temas poco visibles. Por acción u omisión estamos involucrados, y nuestro nivel de participación ciudadana y de exigencia, es imprescindible para mejorar a nuestra sociedad.

De modo que cuando tratamos de pensar qué cosas promueven el cuidado y protección de la familia y qué cosas la afectan o perjudican ninguna parte del Estado, en sus distintos niveles, y de nuestra sociedad puede estar ausente. Todo lo que hagamos o dejemos de hacer va a tener un efecto en nuestro futuro cercano.

Debemos acercar a las familias herramientas que promuevan su salud, educación y demás derechos. Ninguna institución de la sociedad civil o del Estado debe privar a la familia de su participación cada vez mayor, en el pos de ejercer esos derechos.¹³³

132 A partir de los huérfanos de guerra, se ha estudiado en profundidad el tema del marasmo y la muerte de los niños pequeños que no recibían contacto físico aunque sí alimentos.

133 Aquí es importante profundizar el concepto de subsidiaridad que plantea la Iglesia en la Carta a las Familias.

En este sentido, ningún sistema público, privado o de la sociedad civil, debe ocupar el espacio que es propio de la familia. No se puede reemplazar a la madre o al padre en la protección de la salud, nutrición, y el desarrollo de sus hijos. Nada debe restarle importancia o quitarle su “centralidad” en estos temas.

Esperamos poder reflejar, a través de la descripción de nuestra experiencia, lo que hemos aprendido en estos últimos años acerca de la formación de líderes comunitarios para el fortalecimiento y el desarrollo familiar, su poder multiplicador y su efecto positivo en las comunidades. En especial cuando son mujeres las que encarnan ese liderazgo.

Los liderazgos ayudan a promover y a organizar a las comunidades a un nivel local y hacen posible el establecimiento de vínculos que las trascienden, preparando a sus miembros para interactuar más eficazmente. Ayuda a fortalecer los lazos comunitarios y el sentido positivo del trabajo coordinado, ayuda a crear o a recuperar una red social que es capaz de sostener y promover a los más desprotegidos.

Para cumplir este servicio, a través de la Red para el Desarrollo Integral del Niño y la Familia (REDINFA¹³⁴), hemos promovido, desde diciembre de 2003, la formación de más de 5.000 mil líderes comunitarios. En su gran mayoría mujeres con deseos de aprender acerca de cuestiones fundamentalmente de crianza, salud y nutrición.¹³⁵

Nuestro objetivo es seguir formando una red de voluntarios que se capaciten y que se conviertan en líderes comunitarios capaces de acompañar y compartir con las madres de los barrios más desprotegidos,¹³⁶ nociones básicas de salud, nutrición, educación, y valores morales y religiosos. Como consecuencia directa mejoran las condiciones de vida de los niños. Buscamos empoderamiento,¹³⁷ es decir que esos conocimientos, aun los más complejos, sean apropiados por las madres y les brinden un mayor manejo de su entorno.

Creemos que el modo de favorecer a los niños de mayor riesgo, tanto por las condiciones de vida o entorno ambiental, es construyendo una red de apoyo y acompañamiento sistemático a las familias. De este modo ayudamos a promover la vida “y vida

134 REDINFA depende del Departamento de Laicos de la Comisión de Apostolado Laico y Familia, Conferencia Episcopal Argentina. <http://www.redinfa.org.ar>, <http://www.facebook.com/redinfa>.

135 Más del 98% de las personas interesadas y capacitadas hasta el momento son mujeres.

136 Si bien buscamos actuar en el ámbito más desprotegido, las acciones también se promueven en comunidades más organizadas que también se presentan situaciones de vulnerabilidad.

137 En el sentido de “*empowerment*”; potenciación, capacitación, apropiación de un conocimiento o habilidad.

en abundancia”¹³⁸ desde la concepción y hasta los 6 años, sobre todo en los períodos de mayor riesgo.

Debemos tener en cuenta que el ser humano atraviesa su período de mayor fragilidad sobre todo en sus primeros días de vida, pero también son críticos los siguientes meses hasta los primeros dos años.

Desde antes de su nacimiento, el niño debe ser cuidado ya que las acciones de su madre y los efectos de su entorno van a afectarlo en su desarrollo cognitivo, neurológico, relacional y en general. Todas las necesidades del niño que por algún motivo no son atendidas en este período de la vida, sobre todo por su entorno afectivo, pueden dejar secuelas severas que serán difíciles de revertir aunque no necesariamente imposibles.

Según el informe EMMA¹³⁹ del Ministerio de Salud y UNICEF, *“es preocupante la elevada proporción de defunciones (cercana al 50%) cuyas causas son reducibles mediante acciones oportunas y de calidad, vinculadas con inadecuaciones en el control del embarazo, con la atención del parto y del recién nacido, así como con el control y atención de los niños mayores...”*.

Nuestro objetivo final es mejorar la crianza de los niños y lo hacemos, como nos referimos anteriormente, a través de un acompañamiento sistemático realizado por voluntarias. Esto permite a las embarazadas y a las mamás saber cómo actuar ante las necesidades de sus hijos, según cada etapa de crecimiento del grupo etario¹⁴⁰ y poder prevenir situaciones de riesgo y mejorar las condiciones nutricionales. Asimismo se tratan cuestiones como la importancia de la higiene, saber cuándo y qué vacunas deben recibir ellas y sus niños, conocer sus derechos como parturienta y como madre, su derecho a recibir una atención médica gratuita y de calidad, el porqué es importante que los niños estén documentados, el juego con los niños y su estimulación, entre las más importantes. Adquirir nuevos conocimientos convalida cierta autoridad, fortalece y mejora la autoestima.

En ocasiones encontramos a madres que están pasando por una etapa en la que no están en condiciones de percibir las necesidades de sus hijos. En consecuencia, los niños no reciben la atención y el afecto necesarios por lo que se verá afectado.

138 El lema de REDINFA es *“Yo he venido para que tengan vida y vida en abundancia”* Jn. 10, 10.

139 EMMA, Estudio de las muertes de menores de 5 años en la Argentina (que puede consultarse en la página de Internet de UNICEF de Argentina <http://www.unicef.org/argentina/spanish/Emma.pdf>).

140 El grupo etario va desde la concepción a los 6 años de vida.

Según información de la DEIS¹⁴¹ de 2011, de todos los niños fallecidos en el primer año de vida, 46% falleció en la primera semana, (en general desde que sale del hospital y vuelve a casa), 19% fallecieron en el período de las siguientes 3 semanas, es decir antes de cumplir el mes. El resto, 35%, en el transcurso del año. Esto nos indica claramente con qué grupos debemos interactuar primeramente.

Características de las poblaciones y el lugar donde viven

REDINFA definió en sus objetivos intentar realizar su labor en las poblaciones de las regiones periféricas de las ciudades. Particularmente en los asentamientos o en los barrios comúnmente denominados villas.

Por lo general son territorios que se encuentran en la periferia de las ciudades, donde la zona urbana y la rural se unen. Algunas veces estas poblaciones se asientan en terrenos que pueden formar una cuña y llegar a ser linderos con barrios de clase media y media alta. En algunos casos están situados, paredón por medio, con un barrio y en muchos casos con barrios cerrados en los que viven familias con mejores ingresos.

El crecimiento espasmódico y muchas veces desorganizado de los asentamientos se acumula como piezas de un rompecabezas sobre nuevos terrenos. Es una constante el asentamiento junto a pequeños arroyos, canales o ríos, sea en zonas más o menos pobladas, más o menos cerca de núcleos urbanos, probablemente porque el río pareciera seguir ofreciendo algún recurso, aun estando contaminado.¹⁴²

En algunos casos, los asentamientos nuevos en las riberas de los ríos entran en disputa con proyectos de construcción de viviendas mejor cotizadas por su ubicación, otras veces, son asentamientos de varias décadas y las disputas surgen de los proyectos inmobiliarios. Por lo general, los terrenos alrededor de los cursos de agua se encuentran amplios márgenes sin habitar que pueden colonizarse, pero son precisamente esos terrenos los más inundables. Otras veces son pequeños hilos de agua o pequeños arroyuelos de muy poco caudal, que corren entre las casas y se pueden cruzar gracias a puentes improvisados por los mismos vecinos.

También en el servicio concreto en territorio hemos tomado conciencia de que la cuestión social es también una deuda de calidad ambiental, ya que hemos observado

141 Dirección de Estadística e Información de Salud, del Ministerio de Salud, Serie 5 - Número 55, pág. 26 de dic. 2012 (puede consultarse en <http://www.deis.gov.ar/publicaciones/archivos/Serie5Nro55.pdf>).

142 Se trata de residuos cloacales, industriales y pesticidas o agrotóxicos.

que otros lugares de asentamiento son los alrededores de los basurales¹⁴³ y, a veces, directamente sobre el mismo. En ocasiones se trata de lugares donde antiguamente se arrojaba la basura o residuos cloacales sin ningún tratamiento, allí los contaminantes continúan emergiendo durante años, por lo que no deberían ser habitados.

Puede tratarse de terrenos bajos que fueron rellenados donde la napa freática está a muy poca profundidad y en consecuencia, ante una lluvia fuerte, se inundan fácilmente. También se observa que en los asentamientos al borde de basurales a cielo abierto la exposición a los contaminantes es directa, incluso es mayor cuando se realizan fuegos para quemarlos.

En otros casos, la basura es transportada por la gente del asentamiento en carros o en bolsas hasta sus precarias viviendas, para allí separar lo que puede ser útil para vender. En consecuencia, los alrededores de las casas del asentamiento comienzan a parecerse a los basurales, donde además se queman los sobrantes (en general, plásticos que al quemarse producen gases altamente tóxicos como el PVC).¹⁴⁴

Unos y otros, arroyos y basurales atraen históricamente a las poblaciones por una cuestión de supervivencia. Desde siempre el río ha sido fuente de alimentos y de agua para beber y otros menesteres. No obstante hablamos de ríos, arroyos, hilos de agua en su mayoría altamente contaminados tanto con desechos de las industrias como con residuos cloacales o agrotóxicos y a pesar de esto, el agua continúa utilizándose para lavar la ropa, bañarse y hasta para preparar la comida.

En otros casos, los asentamientos son en terrenos fiscales o del ferrocarril, espacios que quedan entre las vías y los alambrados, utilizados antiguamente como depósitos hoy virtualmente vacíos. Los asentamientos crecen con poca o ninguna diagramación, por lo que a modo de calles se forman veredas estrechas y sinuosas, es decir “pasillos”.

En principio se trata de viviendas muy precarias, construidas con madera y chapas recicladas, ramas de árboles y plásticos, todo lo que se tiene a mano o se obtiene del basural y de eventuales donaciones. El acceso a la electricidad es a través de un precario puente desde algún poste de electricidad cercano.

La mayoría de los barrios donde está presente REDINFA están alejados del centro urbano comercial y de otras instituciones como la municipalidad, el hospital, las es-

¹⁴³ El basural es fuente de recursos. Se busca lo que puede ser vendido y a veces también alimentos.

¹⁴⁴ PVC, polivinilo compuesto.

cuelas secundarias. Allí no suele ingresar ningún tipo de servicio de colectivos locales, por lo que sus habitantes deben movilizarse en bicicleta o a pie varios kilómetros sólo para llegar a una parada de colectivo o pagar entre todos a un vecino que tenga un vehículo para que los transporte. En los últimos tiempos es muy frecuente el ciclomotor por las facilidades de pago, pero también ello produce fuertes endeudamientos a las familias por el alto porcentaje de interés que se les cobra. En este contexto, es también dificultoso el ingreso de ambulancias o de la policía. El teléfono móvil se vuelve un objeto preciado y necesario.

En cuanto a los servicios, generalmente en las cercanías de estas comunidades existen comedores comunitarios de los centros parroquiales o de los vecinos y también en muchos casos, servicios como Centros de Atención Primaria de Salud. Respecto de estos últimos, constatamos que no hay un verdadero hábito de su uso y aun pudiendo ser eficaces, en reiteradas ocasiones la situación del enfermo es crítica y ello hace que deban dirigirse directamente al Hospital.

Las quejas más frecuentes de los habitantes son que los centros de salud tienen un horario reducido, que no reciben un buen trato por parte de su personal o que durante la visita el profesional no parece interesarse suficiente en el motivo de su consulta. Por otra parte, los servicios de salud suelen manifestar que las madres no van a atenderse, no hacen sus controles perinatales y no llevan a sus hijos a vacunarse.

Probablemente ambas partes manifiestan su percepción de la realidad, pero es cierto que no hay un hábito instalado de la visita al centro de atención primaria de salud sin importar la distancia a la que éste se encuentre.

Creemos que uno de los motivos probablemente sea que las familias no poseen una información básica que les permita “ver” y discernir reconociendo más prematuramente las señales de riesgo de enfermedades. En consecuencia, los pacientes llegan, al hospital de la región, con un mayor deterioro de la salud del enfermo, dificultando en todo sentido su recuperación y con un costo mayor tanto para el paciente como para el Estado.

Creemos que estos servicios que son muy valiosos deben ser mejorados y la comunidad tiene que asumir la responsabilidad de una demanda razonable, pero esto se dará si la comunidad conoce y asume sus derechos, es decir si hay un empoderamiento.

En este sentido, las campañas de difusión deben acercar la información a los sectores más vulnerables a través del contacto directo o del boca a boca con un cierto

acompañamiento prolongado. De lo contrario, es probable que no sean comprendidos debidamente.

La población de los asentamientos o comunidad es en general heterogénea y se forma por oleadas migratorias, y luego suelen agruparse según origen, pero depende mucho de cada región. Hay un desplazamiento de la zona rural a la periferia de las ciudades. Esto sucede prácticamente en todas las provincias, y mayor es el flujo cuanto más grande es la ciudad dadas las perspectivas que éstas pueden ofrecer. Pero probablemente la característica más evidente, común a todos quienes migran de un lugar a otro, es el desarraigo. El propio término evoca un sufrimiento, un desgarro.¹⁴⁵

El arraigo implica un entorno propio, conocido y seguro, se trata de su cultura, su lengua. El desarraigo implica separarse o ser separado del lugar o medio donde alguien se ha criado. Como consecuencia, se pierden los vínculos con los seres queridos, con los vecinos y con el hábitat natural. Es también una expulsión¹⁴⁶ y una exclusión.

Siempre hay un motivo importante para abandonar el lugar de origen y las causas son siempre múltiples pero en casi todos los casos tienen una influencia radical las causas socioeconómicas. La inseguridad económica, sanitaria, alimentaria e incluso otros riesgos de vida por diversas clases de violencias, especialmente vinculadas a la venta y el consumo de drogas. Es decir, no existe un “*entorno propicio o protector*”.¹⁴⁷

Como es natural, se trata de mantener el vínculo con la familia de origen pero en muchas ocasiones con el tiempo se pierde el contacto, sobre todo aquellos que tienen menores habilidades para desenvolverse. En sentido inverso, los vínculos familiares pueden también precipitar la movilidad ya que quienes se establecen con cierto éxito pueden facilitar la venida de sus familiares o amigos.

Se requiere también de coraje para asumir el riesgo y dejar prácticamente todo. Luego una marcada voluntad y adaptabilidad serán necesarias para tolerar las condiciones de vida del lugar al que se llega, de lo contrario sobreviene el aislamiento y la pauperización.

Sin duda, esta descripción es muy breve, no obstante intentamos transmitir situaciones comunes a muchos de los asentamientos con los que hemos estado en contacto

145 Etimológicamente, desarraigo es arrancar una planta de raíz.

146 Para los griegos, el destierro o expulsión era un castigo semejante a la pena de muerte y generalmente al no contar con familia y recursos eran vendidos como esclavos.

147 Ya en 1986 en la “Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud”, se reconocen como requisitos previos para la salud: la paz, el cobijo, la educación, el alimento, los ingresos económicos, un ecosistema estable, los recursos sostenibles, la justicia social y la equidad.

y de los que hemos recibido testimonios en estos años de desarrollo de la red. Creemos que ésta es la población en situación más frágil en un mundo precarizado, donde prácticamente todo es provisional.

Algunas circunstancias que atraviesan las familias

"La mayor enfermedad hoy día no es la lepra ni la tuberculosis sino más bien el sentirse no querido, no cuidado y abandonado por todos. El mayor mal es la falta de amor y caridad, la terrible indiferencia hacia nuestro vecino que vive al lado de la calle, asaltado por la explotación, corrupción, pobreza y enfermedad".
(Madre Teresa de Calcuta)

Muchos de aquellos factores que a todo ser humano pueden afectar en lo más íntimo, aquí se conjugan de modo dramático. El hombre que no consigue trabajo, siente que no puede ejercer su histórico rol de proveedor de alimento y refugio. En ocasiones esta situación límite de angustia e impotencia, la dificultad de asimilar estas vivencias dolorosas y no poder *"expresarlas"* hacen que emerjan situaciones de violencia, tanto a nivel familiar como de comunidad. En otros casos estas situaciones pueden llevar a una paralización.

La alimentación, la salud, la vivienda, la situación afectiva, el trabajo, la situación ante la ley, el acceso a determinados bienes y servicios, todo es precario. La precariedad, como signo de la cuestión social, caracteriza la vida de las comunidades donde brindamos nuestro servicio. Todo es día a día, como los parejeros que trabajan en los yerbatales de Misiones, los jornaleros que trabajan cortando ladrillos en Tucumán o quienes juntan cartones en los grandes centros urbanos. Tan frágil que cuando apenas llueve, no pueden salir de sus casas significando no poder trabajar, no cobrar y, probablemente, no comer.

También las enfermedades impiden que se salga a buscar el sustento, muchas veces crónicas o repitentes (en muchas ocasiones a causa de no completar los tratamientos o no poder acceder a la compra de los medicamentos).¹⁴⁸ De igual modo, las adicciones limitan la capacidad laboral. La precariedad, no sólo material sino también emocional y la ansiedad que conlleva, deja abierto el camino para el uso y abuso de todo tipo de sustancias.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Son muy frecuentes las enfermedades respiratorias.

¹⁴⁹ Según encuestas, el alcoholismo es la más extendida de las adicciones.

En ocasiones se presentan trabajos en lugares alejados de su hogar, donde se realizan tareas estacionales, generalmente mal pagadas, por lo que cuando vuelve a su hogar lo hace con escasísimos recursos.¹⁵⁰

En otras ocasiones, sobre todo en la zona rural, la familia entera se traslada allí donde hay trabajo, y todos, incluso los niños, colaboran con las tareas. En estos casos, además de verse vulnerado el derecho de los niños a asistir a la escuela y a no trabajar, las condiciones de vida son aún más precarias. La exposición a los agrotóxicos, generalmente por fumigación o contaminación del agua, como la exposición a todo tipo de animales o insectos, es causa de muertes o de enfermedades graves.¹⁵¹

No es poco frecuente que en este contexto, el hombre abandone el hogar y sea la mujer quien tenga que asumir sola, la manutención de los niños. Cuando la madre es la única a cargo de la familia, en algún momento se ve obligada a dejar solos a sus hijos quienes quedan al cuidado del hijo mayor o bajo el incierto cuidado de una vecina o de la abuela si vive en el mismo ámbito.

De este modo, tanto en la zona peri urbana como en la rural, los niños quedan expuestos a faltas de cuidados, cualquier tipo de accidente¹⁵² o agresión.¹⁵³

En cuanto a los temas de salud, los matrimonios o parejas más jóvenes muchas veces no cuentan con los conocimientos básicos para la prevención de enfermedades o de identificación de señales de riesgo por lo que es frecuente la consulta tardía.

Se encuentra muy difundido el uso de remedios caseros y se le confiere excesiva autoridad al consejo de una vecina o un pariente, probablemente por costumbre. Si bien la ingesta de infusiones hechas con estas plantas, forma parte de costumbres muy arraigadas y frecuentemente son una solución económica para los adultos, pueden tener consecuencias muy negativas en los niños.

REDINFA desalienta el uso de “remedios caseros” ya que no hay diagnóstico hecho por un médico y, por lo tanto, nadie puede indicar un tratamiento que siempre implica una dosis determinada por un tiempo dado. Por otra parte, hace que se posponga la consulta al profesional, lo que expone a la persona al agravamiento del cuadro.

150 Incluso hemos recibido testimonios de que les pagan con una suerte de “vale” que luego debe canjear por mercaderías sobrevaluadas, en la propia proveeduría de quién los contrata

151 Se encuentran expuestos a roedores, ofidios, arácnidos e insectos como la vinchuca o moscas y mosquitos. Son frecuentes las enfermedades respiratorias en regiones tabacaleras y yerbateras como así también cuando están en contacto cercano a cualquier otro cultivo que se fumigue mediante el uso de avionetas.

152 En todo hogar, los accidentes caseros son una de las causas de muerte más frecuente.

153 Son muchas los testimonios de niños que padecieron algún tipo de abuso sexual.

Así mismo existen prejuicios acerca de la leche materna y de la leche de fórmula que está muy promocionada. En muchas ocasiones, la madre opta por la leche en polvo en lugar de darle de mamar ya que existe la creencia que es de calidad superior a la leche materna. En este caso, el problema es que la leche de fórmula se prepara con agua que puede estar contaminada y, en consecuencia, los niños sufren de cólicos y de diarreas. Tanto en zonas urbanas como rurales, muchos niños sufren mucho o mueren por estos consejos que hacen que se pierda un tiempo muy valioso para la atención médica.

Tristemente, otro de los “consejos” que las madres enfrentan es el del aborto. Frente a un nuevo embarazo y ante una realidad acuciante, en ocasiones lo propone el propio entorno familiar.¹⁵⁴ Sabemos además que el aborto, no sólo transgrede el principio fundamental del derecho a la vida del niño por nacer, sino que además puede acarrear la muerte de la madre. Todos debemos ser promotores de la cultura de la vida. Muchos factores tienen incidencia y habría que tenerlos en cuenta para, de algún modo, ver cómo podemos colaborar para que esto no suceda. Debemos tener en cuenta que las madres pueden atravesar eventualmente por una situación de desvalorización de su persona. En esas circunstancias, en las que ellas mismas no se sienten valoradas o queridas, no es fácil reconocer que la vida que lleva en el vientre, es también valiosa, por lo tanto, debe ser protegida.

Es menos probable que una mujer cuidada, valorada, y acompañada aborte. Muchos testimonios de líderes voluntarias atestiguan que cuando la mujer se encuentra acompañada, se siente lo suficientemente fuerte como para llevar adelante el embarazo. De algún modo recuperar la propia estima y ser apreciada, la ayuda a seguir adelante. En otras ocasiones, hemos recibido testimonios que las familias son tentadas a vender al bebé una vez nacido por redes delictivas. Existen personas que visitan y convencen a la madre de que ese niño tendrá una vida mejor que ella no podrá darle.

Nuevamente el mensaje que está detrás es la desvalorización de la madre y de su familia. Este discurso, repetido una y otra vez, se termina por aceptar y es devastador porque mina la propia estima.

En ese ámbito inestable sólo el amor es capaz de sostener la unidad familiar que también necesita la presencia de lazos solidarios más amplios, es decir con la comunidad.

Gracias a Dios, existe en el ser humano una infinita capacidad de recuperarse de situaciones adversas y de revertirlas, muy probablemente esto está relacionado con la

¹⁵⁴ Según la encuesta realizada por el DEPLAI en distintos ambientes sociales, es la madre de la embarazada la que propone el aborto y son muy grandes las presiones que deben soportar.

propia experiencia de familia. La familia hace la diferencia y por eso es tan importante defenderla y protegerla desde todo ámbito que pueda tener una incidencia humana, social, cultural, económica y política.

En estos años hemos visto que está a nuestro alcance acompañar, escuchar, conversar y comunicar y también denunciar si es necesario. El vínculo positivo que se crea con las voluntarias, permite buscar junto a las familias (y sobre todo junto a las madres), estrategias de protección y exigir que se cumplan sus derechos.

Desde las primeras acciones, REDINFA trata de ofrecer herramientas para un desarrollo más independiente. A veces hay frases que sintetizan conceptos muy valiosos, en Formosa una líder cuando nos dijo; *“la riqueza de los pobres son los niños”*. La familia es la gran riqueza que todos tenemos.

La formación de liderazgos y el liderazgo de la mujer: ¡a ser líder se aprende!

“Moisés dijo a Yahvé: ¡Por favor, Señor! Yo nunca he sido hombre de palabra fácil, ni aun después de haber hablado tú con tu siervo; sino que soy torpe de boca y de lengua. Yahvé le respondió: «¿Quién ha dado la boca al hombre? ¿Quién hace al mudo y al sordo, al que ve y al ciego? ¿No soy yo, Yahvé? Así pues, vete, que yo estaré en tu boca y te enseñaré lo que debes decir.»
(Ex. 4: 10-12)

Para nosotros nadie es descartable, como nos convoca el Papa Francisco buscamos llegar a las periferias existenciales y ser promotores de la cultura del encuentro. La Iglesia está viva en cada comunidad y gracias a Dios, esta es una gran fortaleza porque desde allí podemos salir al encuentro de quienes viven en los asentamientos o en los barrios, y a nivel ecuménico e interreligioso y junto a distintas entidades, aumentar nuestras posibilidades de cooperación.

Es así como se forma una red desde la que podemos brindar sostén, acompañar, alentar, promover y contribuir a dar esperanzas a un gran número de personas y provocar un cambio positivo.

Existe en las madres de los barrios un interés muy marcado en aprender acerca de conocimientos concretos, es decir precisos y útiles, que puedan mejorar sus condiciones de vida. REDINFA trata de ofrecer capacitaciones de un modo sistemático.

Como parte de la Iglesia, presentamos al obispo de cada diócesis nuestro servicio. Si el obispo ve que es factible realizarlo, nos reunimos con referentes laicos comprometidos y con los párrocos y comunidades religiosas con quienes se comparten los objetivos. A través de las capillas, comedores u otro tipo de ámbitos, se ofrecen charlas sobre prácticas que tienen que ver con mejorar la crianza de los niños, a todas las personas de esa comunidad o de comunidades cercanas que deseen participar.

Luego en esas charlas se les ofrece una capacitación más profunda con el compromiso que las nociones aprendidas puedan ser compartidas con otras mamás. Serán posteriormente estas personas, fortalecidas con las capacitaciones y las reuniones comunitarias, quienes se conviertan en animadoras de las demás, visitándolas en sus casas, con especial interés por las embarazadas y las mamás con niños que puedan evidenciar alguna dificultad.

Como mencionamos anteriormente, tratamos que los niños tengan una crianza más favorable, acompañando y apoyando a sus madres. Creemos que las funciones maternas deben ser ejercidas del modo más pleno posible por los padres y las madres y nuestro modo de colaborar es a través de esta red de acompañamiento y apoyo. Como parte de nuestro servicio, está a nuestro alcance establecer estos lazos solidarios capaces de llenar un vacío y obtener los mejores resultados. Así es que, cuando los padres se encuentran contenidos, pueden aprender y apropiarse con mayor facilidad de las nociones básicas de salud, ciudadanía y valores humanos y cristianos que serán más eficaces y duraderos.

En un primer momento en las capacitaciones, se hacen una serie de talleres de temas de interés generales y a medida que el grupo se conoce, se pueden ajustar y convenir nuevas temáticas. Luego se harán una serie de talleres específicos para las capacitaciones directamente sobre los temas del Manual del Líder Comunitario,¹⁵⁵ que

155 Otras herramientas principales de uso frecuente son las cartillas del niño y de la niña con las que las madres pueden verificar si el crecimiento está dentro de los parámetros esperados, las balanzas, láminas que ayudan a ver los puntos más importantes de las capacitaciones. Otro material impreso son los “Lazos de Amor”, se trata de una serie de tarjetas que el voluntario le entrega mes a mes a las embarazadas que acompaña. Allí se consignan detalles propios de cada período en forma de consejos, reforzados con frases evangélicas y temas a los que debe estar atenta. Así mismo la Biblia es de consulta permanente.

es una de las herramientas más importantes con las que cuenta la red de voluntarios de REDINFA.

En un segundo momento se ofrece una capacitación específica teórico práctica en la que se profundizan conocimientos sobre el desarrollo del embarazo y del niño desde la concepción hasta cumplidos los 6 años.

Desde un comienzo en estas capacitaciones pedimos que todo lo que se aprende pueda ser compartido con la gente de su comunidad, comenzando por aquellos vecinos más próximos. En esto consiste la parte práctica, se trata de acercarse a alguna familia que podamos percibir que está pasando por una situación de desprotección.

Este Manual del Líder Comunitario desarrolla cronológicamente los períodos de la vida de un niño, desde la concepción hasta los seis años de vida y muestra de modo sencillo, las necesidades tanto de la madre como las del niño durante cada período de crecimiento. El eje fundamental es el desarrollo saludable de la madre y del niño, por lo que trata temas como enfermedades prevalentes, reconocimiento de señales de riesgo, vacunas, necesidades nutricionales (lactancia) y oportunidades y conquistas según cada etapa de desarrollo. Incluye también temas de derechos que les incumben a cada grupo etario y de valores éticos y religiosos implícitos e inspirados en versículos bíblicos que promueven entre otras, actitudes que reafirman la autoestima, los vínculos familiares positivos como el buen trato y la paz en el hogar.

Este Manual comenzó a elaborarse a partir de la sistematización del trabajo desarrollado a partir de 1983 por la Dra. Zilda Arns Neumann, médica pediatra y sanitarista brasileña. Fue la Dra. Zilda quien fundó y desarrolló junto al Episcopado de Brasil y UNICEF, la Pastoral del Niño en su país y más tarde la impulsó en América Latina y diversas partes del mundo. De allí tomamos nosotros el espíritu y la metodología de trabajo.¹⁵⁶

156 Para conocer más acerca de la Dra. Zilda Arns Neumann, véase www.pastoraldacrianca.org.br.

La acción fundamental es la visita a las familias

"Y Jesús los envió de dos en dos" (Mr. 6: 7)

Como expresión de una pedagogía del encuentro, la visita de las voluntarias a las casas de las familias, se convierte en el punto de partida de todas las acciones de REDINFA. En muchas oportunidades es para la voluntaria una tarea que implica superar ciertas dificultades. Frecuentemente no resulta fácil ser aceptada por la mamá visitada y en este punto es importante explicar por qué creemos que es difícil establecer los primeros diálogos.

Como dijimos anteriormente, se trata en general de una población que ha migrado (una o más veces) y en general se ha establecido de modo reciente. Más allá del desarraigo que esto supone, en muchas ocasiones ha padecido también maltrato y abandono de seres queridos y de las instituciones. Se suma a esto que también pueden haber sido visitados con objetivos poco altruistas y pueden haber sido sujetos de promesas incumplidas. Desde esta perspectiva se hace difícil confiar en el otro y, por lo tanto, hay desconfianza en formar nuevos vínculos y de igual modo se dificulta el poder concebir que las voluntarias se acerquen desinteresadamente. De modo que con frecuencia emergen en las primeras charlas con las familias visitadas básicamente dos preguntas: *¿Qué me vas a dar?* y *¿Qué ganas con esto?* Esto se repite en testimonios de otros países de América Latina donde también se realiza la Pastoral del Niño o REDINFA.¹⁵⁷

Y es que hay una cultura muy arraigada de la asistencia utilizada además como moneda de cambio, es decir de modo utilitarista. Esta asistencia, que en ocasiones es perentoria, puede llegar a convertirse en una acción permanente, lo que se vuelve muy negativo ya que está muy lejos de promover a las personas. Abre además la posibilidad a un abuso de poder por parte de quien entrega la "asistencia" y de algún modo reafirma la aparente imposibilidad de las familias de obtener los bienes por sí mismos. La lógica subyacente es que *"uno tiene lo que el otro necesita"*, de modo que uno tiene el poder y el otro la debilidad y puede convertirse en un modo velado de esclavitud.

De esta manera, cada vez que por caridad o por interés, por solidaridad o por egoísmo, se prolonga indefinidamente la asistencia hasta que se transforma en asistencialismo, se refuerza en quien la recibe la idea que no puede resolver los problemas

¹⁵⁷ Por ejemplo, en Rep. Dominicana; Pastoral Materno Infantil y en Colombia es la Pastoral de la Primera Infancia.

por sí mismo, provocando una cierta actitud de pasividad o peor aún, de parálisis. En definitiva puede contribuir a debilitar aún más la autoestima y la capacidad de reacción frente a los problemas.

Este uso abusivo del poder se puede dar aún en la más genuina intención de hacer el bien y constituirse en tentación de quien quiere ayudar.

Por eso en la red creemos que es muy importante comentar durante las visitas que solamente se trata de compartir, de charlar, de estar al servicio del otro, y que todo lo que podemos dar es eso que aprendimos y que nos han servido para mejorar nuestras vidas. Visiblemente, este punto de partida hace a la relación natural y desinteresada, pone a quien es visitado en una situación de paridad con quien visita. La visita de la voluntaria está fundada en el aprecio por la vida y el desarrollo del prójimo, y en la preocupación que motiva al voluntario de ver situaciones graves de injusticia en su comunidad.

Cada mamá visitada es revalorizada en su rol de persona, de mujer y de madre. Se trata de que la madre recupere la “autoridad” como madre. Es reivindicar su capacidad de hacer posible que sus hijos y su familia tengan una vida mejor.

El padre también es incorporado en las charlas y nos proponemos interesarlo en la situación de su mujer embarazada, ya que implica una situación especial para ambos y para toda la familia. Se procura que se comience a construir una relación con el niño que aún está en el vientre de su compañera y también renovarla con sus hijos ya nacidos, ya sea con juegos o con palabras que le permitan valorar y disfrutar su relación con los mismos.

Otra de las acciones promovidas por las voluntarias es la de tratar de mejorar el entorno ambiental. Es frecuente que a un lado de las casas haya un espacio en el que se acumulan tachos, latas, pedazos de gomas de auto viejas, vidrios rotos, pedazos de madera con clavos, basura de la comida y algún animal doméstico como gallinas, gatos o perros. Por este lugar se mueven los niños, allí caminan, gatean y a veces juegan. Esta realidad suele cambiar, cuando la familia comienza a ser visitada con regularidad, volviendo al ambiente menos riesgoso y más saludable para el niño.

Sencillamente se trata en general de una actitud de querer recibir a la “visita” en un entorno más prolijo. Decimos que comenzamos a ver cambios positivos, por ejemplo cuando estos espacios comienzan a verse más ordenados. Estos cambios en la autoestima, en la autovaloración y en la percepción de la persona de sí misma y de su entorno, son fruto del cariño y del estímulo que envuelve la relación del voluntario y la familia.

Sólo a partir de este encuentro fraternal es posible el diálogo, el intercambio de ideas, y es en ese contexto que se pueden dar y recibir consejos que muchas veces cambian radicalmente sus vidas. Un diálogo en libertad significa respeto por las ideas del otro, por sus tiempos, por su modo de vivir, de entender la realidad y de actuar en este momento concreto. No buscamos dirigir los procesos de aprendizaje, sino más bien contribuir a construirlos y sólo se puede construir o recuperar ese conocimiento, si hay una buena comunicación y un diálogo en libertad.

Metodológicamente se habla con los futuros voluntarios del respeto con el que deben ingresar en la casa de la familia visitada. Se trata de no entrar de un modo intrusivo y proponiendo cambios inmediatos por más ansiedad que tengamos por el cambio anhelado. No se pueden hacer gestos que ofendan a las familias, ni mucho menos compartir con terceros cuestiones más íntimas. Estamos tratando de construir una relación respetuosa y de mutua confianza, en un marco ecuménico en sentido amplio del término.

Siempre buscamos acompañar a un lado, a la par, ni adelante ni detrás. Si tuviéramos que sintetizar en una palabra la labor de REDINFA diríamos que es la de acompañar y de promover de modo particular a quien sufre. No existe en esto diferencia alguna con la misión propia del cristiano.

Nosotros buscamos acompañar a las familias, a las embarazadas y a las que ya son madres para que puedan criar mejor a sus hijos. Este acompañamiento se da como decíamos, en la visita a las familias y se proyecta en un seguimiento y registro de poco más de 30 ítems que hacen a la salud y al crecimiento sano de los niños.

¡Celebramos la Vida!

"Denles ustedes mismos de comer" (Mr. 6:37)

Una vez al mes se reúnen las mamás y las voluntarias para hacer una reunión comunitaria que denominamos "Celebración de la Vida". Esas reuniones se hacen en los comedores, en las capillas, en los salones comunitarios o en la casa de algún vecino, y tienen por objeto compartir en comunidad y celebrar (un poco a la manera de un festejo de cumpleaños), y reconocer que los niños están creciendo sanos gracias a las acciones de sus madres y familias. Comparten además una merienda con la que en muchas ocasiones también contribuyen las mamás visitadas, por ejemplo, con panes elaborados como aprendieron en los talleres.

La “Celebración de la Vida” tiene tres componentes. Por un lado, las madres tienen un espacio propio para charlar y para alguna capacitación, taller o actividad manual que pueda ser de su agrado y utilidad. Por otra parte, los niños son pesados y registrados en una cartilla en las que están las curvas de crecimiento de la OMS del año 2005, las cuales son las aceptadas por el Ministerio de Salud de la Nación.

Cada niño y niña tiene su cartilla donde la mamá, con la ayuda de las líderes, anota el peso y puede ver si se encuentra dentro de los parámetros razonables o si debe prestar mayor atención según tenga bajo peso o el peso sea mayor a lo aconsejado para su edad.

Luego estos datos también se vuelcan en los cuadernos del líder. Cada voluntario líder animador cuenta con un cuaderno en el que mes a mes anota el peso junto con otros 30 datos de importancia de cada niño y niña acompañados de cada familia. En promedio, cada voluntario acompaña entre 8 y 12 niños. Sugerimos que no sean más para brindar un servicio más personalizado.

Por último, también se aprovecha el espacio de la Celebración de la Vida para jugar con los niños, y así poner de relieve la importancia del juego como una verdadera necesidad del niño para su crecimiento sano. Del mismo modo buscamos que puedan contar con juguetes (algunas veces juguetes caseros) y con libros de cuentos. En este espacio, los voluntarios son muchas veces jóvenes adolescentes, relacionados con las Animadoras y con áreas de educación de Cáritas a través del Plan Emaús. Los jóvenes no acompañan familias, pero sí participan en las Celebraciones de la Vida animando esos momentos.

Las reuniones de reflexión y evaluación. Los registros del desarrollo de los niños y las familias

*"Una vez que todos comieron y quedaron satisfechos, Jesús les dijo a Sus discípulos:
'Recojan lo que sobró, para que no se desperdicie nada'.
(Jn. 6: 12)*

Una vez cada quince días o cada mes, las líderes se reúnen para reflexionar acerca de las tareas de la comunidad y para evaluar las acciones. Esta reunión es muy importante ya que allí se comparten datos que pueden ser de utilidad para las familias sobre temas relacionados a los centros de salud, hospitales y todo tipo de servicios que presta el Estado y cuáles son los requisitos. También aquí es muy importante el diálogo entre

las animadoras líderes ya que pueden buscar juntas el modo de actuar frente a alguna situación que exceda las posibilidades individuales.

Los registros provenientes de cada “cuaderno del líder” se vuelcan en hojas generales y así son enviadas por cada diócesis a la coordinación nacional para ser ingresados al Sistema de Información de REDINFA que permite evaluar y conocer más acerca del impacto de cada una de nuestras acciones en las familias y en la comunidad.

Así como Jesús pidió a sus discípulos que evaluaran si quienes habían venido a escucharlo estaban satisfechos, nosotros deseamos poder evaluar el alcance de nuestra labor ya que es muy importante tanto para corregir el rumbo en caso de ser necesario como para reconocer los logros que pueden ser estimulantes.

La red

El sentido que tiene para nosotros el trabajo en red es sobre todo en el sentido de generar vínculos, establecer contactos y poder articular con ellos. Los animadores líderes tienen esta misión. Se contactan con personas o con organizaciones tanto del Estado como no gubernamentales, y en este sentido se convierten en difusoras de servicios más específicos de los que muchas veces se desconoce su existencia. Naturalmente esto también tiene que ver con la difusión de los derechos de las personas, se trate de niños, adolescentes, mujeres, madres, hombres o de los que les son propios a las familias. Se trata de conocimientos complementarios a las nociones básicas de salud, nutrición y valores de los que hablamos anteriormente.

La labor de REDINFA se constituye como una labor de prevención. Nuestra red busca también de prevenir situaciones de riesgo de vida.

Hemos visto también que la posibilidad de hablar de todos estos temas, en el seno de la familia, donde eventualmente participan varios de sus miembros, hace que se valoren más entre sí. Todo aquello que facilita el diálogo entre los miembros de la familia, promueve también una mayor comprensión. Poder expresarse, conversar, ayudar a calmar ansiedades, a comprenderse más. Por este motivo, creemos que la intervención oportuna de las voluntarias contribuye a que descendan los índices de violencia. De igual modo, la posibilidad de mejorar el diálogo dentro de la familia, puede potenciar la capacidad de prevenir adicciones. A pesar del riesgo de hacer un análisis excesivamente simplificado, creemos que si la familia puede ser más contenedora, más dialogal, más afectuosa y atenta a las necesidades de sus miembros, los riesgos de situaciones de ansiedad como disparadores de acciones violentas o adicciones, son menores.

Desde el amamantar al niño, mirándolo, hablándole, la primera “inclusión” del ser humano en el mundo circundante, a la mirada perceptiva de la madre y del padre, capaces de prevenir enfermedades, dolores, perturbaciones, son fuentes de contención, en definitiva de mayor seguridad y tranquilidad.

Es necesario que las organizaciones de la sociedad civil, el Estado, las iglesias, las empresas, los centros de conocimiento, las universidades, los sectores laborales, interactúen y busquen soluciones integradas e integrales.

Muy cerca, hay una población que no se ve y que no se escucha con facilidad, es una población que espera y que a veces no puede esperar. Se trata de una parte de nuestra sociedad que está pauperizada, que es muy frágil, que clama por ayuda urgente, pero que también cuenta con múltiples capacidades. Una causa tan esencial, tan primaria como la supervivencia, la vida sana y el desarrollo de miles de niños, tanto los que aún no han nacido como los que ya nacieron, debe congregarnos a todos porque a todos nos afecta o nos afectará y todos somos en parte responsables.

Para vivir la cultura del encuentro que nos propone el Papa Francisco, debemos preguntarnos como Caín; ¿Debo ser yo el guardián de mi hermano? ¿Cuál será nuestra respuesta? Tenemos una nueva oportunidad de escuchar a Dios y comenzar a cuidarnos como hermanos miembros de una misma comunidad.

Políticas de salud centradas en la familia y la comunidad



Federico Tobar

Doctor en Ciencia Política especializado en economía de la salud. Consultor internacional en Políticas de Salud. Coordinador de la Maestría en Administración de Servicios y Sistemas de Salud de la UBA. Investigador CIPPEC

"Familia y comunidad significan un proyecto de vida en común. Son, entonces, la piedra angular para construir salud".

La pregunta central que debe orientar las políticas de salud es: ¿Cómo producir y cómo distribuir salud? Entre las respuestas a estas preguntas merecen destaque los enfoques centrados en el abordaje de la salud familiar y comunitaria. En este capítulo se revisan sus significados y abordajes para concluir proponiendo algunos elementos claves para producir salud en Argentina.

El trabajo está organizado en tres partes. En la primera se analiza la crisis de la salud pública. En la segunda se proponen alternativas para superar esa crisis y finalmente en la última, se fundamenta la necesidad de un enfoque de políticas centradas en la familia y la comunidad como eje para lograr la transformación sanitaria.

Parte 1. Las promesas incumplidas de la medicina y la crisis paradigmática de la salud pública

Hasta ahora la medicina ha aportado más al individuo que a la comunidad. Es que la medicina ha registrado dificultades para conjugar el plural. Desde sus orígenes hipocráticos hasta la telemedicina, se ha convertido en una de las áreas de conocimiento en las que el hombre más ha evolucionado y dónde lo ha hecho a mayor velocidad.

Sin embargo, el objeto de la medicina sigue siendo singular.

En primer lugar, la medicina se ha preocupado por los agentes etiológicos, el órgano y luego los sistemas que mantienen al cuerpo vivo. De allí al cuerpo como un todo, hasta llegar al individuo, incluso en cuerpo y alma. Pero son, pocas las veces en que la medicina ha conseguido hacer de su objeto un colectivo de individuos. En consecuencia, una medicina cada vez más poderosa resulta relativamente impotente para salvar al género humano.

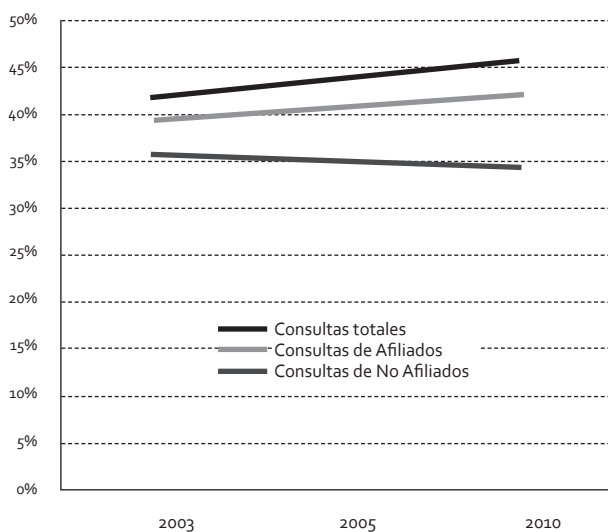
Ahora bien, pero el problema mayor no es que el avance de la medicina no genere salud para las personas, sino que la salud que se promueve no se distribuye en forma adecuada entre la población. La salud que generamos se concentra dentro de las sociedades tanto o más que la riqueza que estas sociedades generan. Cada vez en mayor proporción, los avances médicos son desarrollados y apropiados por y para grupos selectos. Continúa siendo muy débil la investigación y el desarrollo para responder a las enfermedades que aún constituyen terribles flagelos para las poblaciones más vulnerables, como lo son la malaria (que genera entre 300 y 500 millones de casos y un millón de muertes cada año), la tuberculosis (con 8,8 millones de nuevos casos anuales) o la fiebre amarilla (200.000 nuevos casos anuales). Mientras los países desarrollados se comienzan a preocupar por las enfermedades raras (de baja prevalencia), en los países en desarrollo aún padecemos el impacto de un amplio conjunto de enfermedades olvidadas de alta prevalencia.

Las enfermedades de los pobres son males que pasan inadvertidos al complejo médico industrial, principalmente porque no generan mercados interesantes. La enfermedad solo es tal, cuando se la reconoce y se la incorpora a la agenda de políticas públicas. Antes que eso es solo fatalidad. Por ejemplo en Argentina, el Mal de Chagas afecta a cerca de 2,5 millones de habitantes y no se ha logrado detener su incidencia. En la región de Cuyo, los casos se han quintuplicado durante la última década. Pero esto pasa inadvertido al sistema y a las políticas de atención médica. En este sentido, en los últimos años se incorporó al Programa Médico Obligatorio (PMO) la píldora del día después y la cirugía para el cambio de sexo; pero en contraparte, el Chagas fue excluido de la cobertura de obras sociales y empresas de medicina prepaga.

Las brechas se plantean también a nivel del acceso y la utilización de servicios de salud. Considerando las Encuestas de Utilización y Gasto en Salud desplegadas por el Ministerio de Salud de la Nación en 2003, 2005 y 2010, se verifica que la población consulta más al médico. Si nos centramos en el último año, el 42% de los argentinos manifiestan haber consultado a un especialista durante el último mes. Sin embargo,

mientras quienes cuentan con cobertura de seguros de salud (obras sociales y/o empresas de medicina prepaga) aumentaron casi un 5% su nivel de consultas, quienes sólo acceden a los servicios públicos retrajeron su nivel de consultas en 1,2% (Gráfico 1).

GRÁFICO 1. ARGENTINA. EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE CONSULTÓ AL MÉDICO DURANTE EL ÚLTIMO MES. 2003, 2005 Y 2010



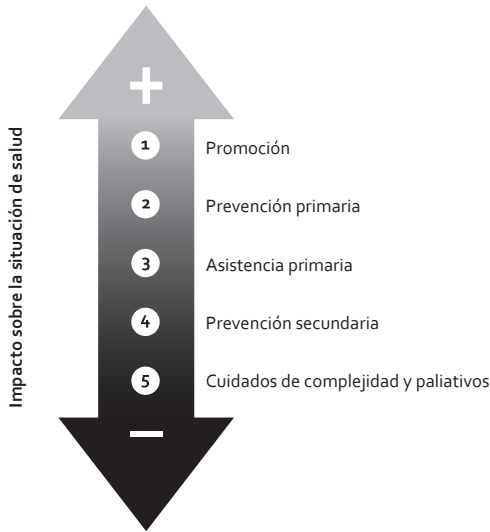
Fuente: Elaborado en base a Sanguinetti, Juan (2011). "Equidad, acceso y utilización de los servicios de salud en Argentina: Una aproximación a partir de los datos de encuestas". Banco Mundial. Sobre la base de datos de las Encuestas de Utilización y Gasto en Servicios de Salud del Ministerio de Salud de la Nación.

Sabemos que hacen falta enfoques que permitan abordar los siguientes puntos: en primer lugar conservar la salud de las personas. Segundo, evitar el deterioro de la salud de la población tanto cuanto lo permita el conocimiento médico y los recursos disponibles. En tercer lugar, recuperar la salud de quienes han enfermado para que logren sanar. En cuarto lugar, detectar tan precozmente como fuera posible y evitar el agravamiento, en especial de aquellas enfermedades para las cuales aún no tenemos cura. En quinto lugar, aliviar el dolor y minimizar el sufrimiento de los enfermos graves que no pueden ser curados. Pero además, estas cinco tareas deberían lograr que la salud se distribuya cada vez en forma más equitativa dentro de la población.

Como se representa en el Diagrama 1, las funciones de la asistencia sanitaria configuran un continuo donde el impacto sobre la salud de la población resulta decre-

ciente. Hemos fallado en esta empresa o, al menos, no hemos avanzado tanto cuanto la sociedad esperaba que lo hiciéramos. Esto genera una crisis paradigmática que tiene dos aristas: una crisis de racionalidad y una crisis de legitimidad.

DIAGRAMA 1. FUNCIONES DE LA ASISTENCIA SANITARIA



Fuente: Elaboración de Federico Tobar.

Una crisis de racionalidad, en la medida que los resultados de salud que obtenemos para la población son inferiores a los que se pueden lograr con el estado actual del conocimiento médico y con los recursos disponibles en el país. Esta crisis se manifiesta sobre, al menos, cinco dimensiones:

- a. **Uso limitado de las funciones sanitarias**, de las cinco mencionadas se han exacerbado las capacidades de respuesta a las últimas mientras se atrofia la capacidad de respuesta a las primeras. Las evaluaciones de los sistemas de salud concluyen que la salud conquistada es mayor cuando se priorizan las primeras funciones y para registrar rendimientos decrecientes luego. Sin embargo, en la asignación de recursos hemos tendido a privilegiar lo asistencial sobre las acciones de promoción y dentro de las actividades asistenciales siempre los servicios de mayor complejidad le ganan en la puja distributiva por la asignación de recursos a los de menor complejidad.

La atrofia de las funciones de promoción y prevención se evidencia en el hecho de que las personas no tienen conciencia de sus riesgos de enfermar. En Argentina, Ipsos-Mora y Araujo realizó una encuesta que alcanzó a mil entrevistados mayores de 18 años y hasta los 75, habitantes de ocho ciudades del país (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Mar del Plata, Córdoba, Rosario, Mendoza, Tucumán y Neuquén), para explorar el conocimiento de los males que se podrían padecer por edad y estilo de vida. En ese punto, el 55% demostró desconocer las posibles enfermedades que podía sufrir.¹⁵⁸

- b. **Discontinuidad de los cuidados.** Quienes imparten los cuidados correspondientes a una de las funciones de asistencia sanitaria representadas en el cuadro 1 no son los mismos que imparten los cuidados correspondientes a las otras, ni comparten información con ellos. De esta forma, los cuidados de salud se constituyen como un tejido de Penélope que se inicia y luego se deshace para volver a comenzar cada vez que el ciudadano registra síntomas, cae enfermo o acude a un servicio.
- c. **Abordaje centrado en eventos agudos.** El contacto del ciudadano con el sistema se restringe a considerarlo como “paciente”, un *status* que sólo se adquiere en la medida que se recurre al servicio médico. Pero la enfermedad, los factores de riesgo y las condiciones determinantes de la salud de esa persona no siempre (o mejor dicho casi nunca) cambian cuando ese ciudadano se retira del servicio y deja de ser “paciente”. Es que hemos aprendido a vencer algunos agentes etiológicos como las bacterias y algunos virus que hoy retroceden ante algunos cuidados y tecnologías certeras. Sin embargo, no sucede lo mismo con casi todos los factores de riesgo que nos predisponen a las enfermedades crónicas. Por ejemplo, la hipertensión, la glucemia, el colesterol, así como las insuficiencias de los órganos vitales (como el corazón, el riñón, el páncreas, el hígado, los bronquios y pulmones, etc.) pueden ser compensadas en el servicio, pero vuelven a aparecer si un conjunto de condiciones de vida no se alteran.
- d. **No se han incorporado los determinantes sociales como aspectos que ayuden a focalizar las acciones en salud.** Una de las contribuciones más

158 “El riesgo de enfermarse”, en *La Nación*. Editorial II. Domingo 24 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1566377-el-riesgo-de-enfermarse>.

importantes al conocimiento sanitario fue aportada por Mark Lalonde en 1974 para el análisis de la situación de salud de los canadienses, en la cual propuso cuatro elementos: la biología, el ambiente, los servicios de salud y los estilos de vida.¹⁵⁹ Sin embargo, en nuestros abordajes predomina el enfoque centrado en los servicios y hemos logrado un desarrollo menor sobre los demás determinantes.¹⁶⁰ En particular registramos una gran incapacidad para abordar estilos de vida combatiendo los insalubres y promoviendo los saludables.

Una crisis de legitimidad, en la medida que tanto los procesos, como los resultados de salud que obtenemos no se ajustan a las expectativas de la población. Esto genera insatisfacción por:

- a. **Expectativas desequilibradas.** Las demandas poblacionales a menudo no sólo no se corresponden con sus necesidades de salud sino que también desbordan las capacidades operativas de los servicios. En este sentido, la salud resulta víctima de su propia eficacia. Porque las conquistas médicas alcanzadas durante el último siglo sumadas a la difusión y recreación que de los mismos hacen los medios masivos de comunicación, llevan a las personas a esperar cuidados desmedidos y, a veces, imposibles. La satisfacción se configura como una relación entre lo esperado y lo recibido, cuando lo esperado crece más que las condiciones posibles de la oferta se genera insatisfacción. En otras palabras, se agota la paciencia del paciente.
- b. **Tiempos de espera prolongados**, tanto en atención primaria de salud como en la atención especializada. El principal motivo de queja de los ciudadanos con relación al sistema de salud radica en las barreras burocráticas que deben enfrentar para ser atendidos. En Argentina, los estudios de opinión que anualmente realiza la Fundación del Sanatorio Güemes sobre usuarios de los tres subsistemas (público, obras sociales y prepagas) registran que en todos los casos y subsistemas, las personas consideran que deben esperar demasiado para ser atendidos.¹⁶¹ La satisfacción se configura como la relación entre las

159 Lalonde, MA. *New perspective on the health of Canadians. A working document*. Ottawa: Minister of National Health and Welfare, 1974.

160 Marmot, M. "Closing the health gap in a generation: the work of the Commission on Social Determinants of Health and its recommendations", en *Glob Health Promot.* 2009;Suppl 1:23-7.

161 Fundación Sanatorio Güemes. Investigación de opinión pública por grupos focales y encuestas. Disponible en: <http://www.fsg.org.ar/20120830.htm>

expectativas y lo efectivamente recibido.¹⁶² Es posible que la capacidad de respuesta de los servicios haya mejorado en tiempo y forma, pero es evidente que no se ajusta a lo que los ciudadanos esperan.

- c. **Deshumanización de los cuidados** que se manifiesta como maltrato explícito e implícito, indiferencia por las necesidades de las personas, poca escucha y baja empatía. Sin embargo, cabe destacar que los estudios realizados en Argentina no demuestran ese problema con la misma envergadura que otros relevamientos realizados en América Latina.

En conclusión, hace falta una profunda reformulación de la forma en que producimos y distribuimos salud y esto sólo será posible partiendo de bases conceptuales renovadas.

Parte 2. ¿Cómo superar la crisis de la salud pública?

En los inicios del siglo XXI, la cuestión sanitaria se plantea en términos de encontrar las formas adecuadas para producir salud para una población determinada. Esto significa satisfacer dos desafíos sanitarios principales:

- a. Generar respuestas a las necesidades de la población que resulten equilibradas en términos de las cinco funciones sanitarias mencionadas (promover, prevención primaria, asistencia primaria, prevención secundaria, cuidados de complejidad y paliativos).
- b. Generar respuestas a las necesidades de la población que permitan conquistar una distribución equitativa del acceso a los cuidados y de los resultados de salud entre los diferentes grupos poblacionales.

A partir de la revisión de las evidencias acumuladas a nivel internacional, es posible postular que son tres los caminos principales sobre los cuales se pueden lograr los mayores avances en forma simultánea para construir respuestas adecuadas a estos dos desafíos sanitarios:

1. Un esquema de atención primaria de la salud centrado en la medicina familiar y comunitaria.
2. Un esquema de gestión territorial de las protecciones en salud.
3. Un esquema de funcionamiento en red de los servicios de salud.

¹⁶² Romano Yalour, Margot; Torres, R; Alvarez, D y Grunhut, Y. *Satisfacción de los usuarios y efectos con los sistemas de salud: un estudio sobre percepción de niveles y criterios de satisfacción*. Ediciones Isalud. Buenos Aires. 2005.

A continuación se esbozan los fundamentos de cada uno de estas propuestas. Cómo se podrá apreciar, los tres tienen elementos comunes y se potencian mutuamente.

I. Un esquema de atención primaria de la salud centrado en la medicina familiar y comunitaria

Una evidencia central que hemos recogido es que cuanto más se orienten los esfuerzos hacia las primeras funciones sanitarias (promoción, prevención primaria y asistencia primaria) no solo serán mejores los resultados obtenidos por el sistema de salud, sino también se distribuirán de forma más equitativa.

Prácticamente no hay disenso en la comunidad sanitaria internacional respecto al qué es lo que hay que hacer. Sobre lo que sí parece haber disenso es respecto a cómo hacerlo. En este sentido, es posible identificar diversos debates. Sin la intención de ser en estas páginas rigurosos ni exhaustivos dando cuenta del estado del arte del debate técnico sobre modelos de atención, nos interesa enumerar algunas de las controversias en curso:

1. ¿La estrategia de atención primaria de salud puede ser focalizada?
2. ¿El primer nivel de atención debe ganar resolutiveidad?
3. ¿El eje de la atención deben ser los médicos de familia?

Las respuestas a estas preguntas no son aún del todo conclusivas y en tanto asumamos el objetivo de producir más salud y buscar una mejor distribución de la misma dentro de la sociedad, hará falta profundizar el debate sanitario al respecto. En primer lugar, la fragmentación de los cuidados junto a la segmentación de las responsabilidades institucionales por la cobertura (sumado a la atomización de la financiación) atentan contra el despliegue de protecciones primarias equivalentes. La focalización no parece constituir un problema en los sistemas de salud predominantemente públicos y de cobertura universal, pero sí lo es en sistemas con múltiples agentes responsables por la salud. Por ejemplo, si en una misma calle hay dos viviendas contiguas expuestas a los mismos riesgos ambientales pero en una de ellas los habitantes cuentan con cobertura de una obra social y en la otra no, ¿quién debería ser responsable de las acciones de promoción? ¿Quién debería recibir incentivos por los resultados de salud logrados sobre esa población?

En segundo lugar, las encuestas de opinión han registrado que las personas prefieren concurrir a los servicios de mayor complejidad (hospitales) en lugar de a los centros de atención primaria, porque los primeros suelen estar mejor equipados y en

ellos es más simple la derivación. Esto incorpora una cierta inercia a lo que se ha denominado secundarización de la APS. Entonces las salitas de barrio buscan convertirse en policlínicos, incorporando más especialidades médicas y tecnología de diagnóstico. La escalada luego continúa buscando hacer del servicio un hospital y más tarde este ganaría complejidad incorporando nuevas especialidades y recursos. Este camino que parece natural e incluso cuenta con la aprobación de los usuarios (es decir, tendría miga electoral) constituye justamente un avance en el sentido inverso del despliegue de las funciones de asistencia sanitaria orientadas a lograr mayor impacto sanitario. Porque en esta dinámica que se inicia con la secundarización de la APS se incrementa el gasto, pero se pierde impacto sanitario.

En tercer lugar, hay una sólida experiencia internacional en el despliegue de modelos de medicina familiar que va desde las experiencias de la Cuba socialista hasta el Servicio Nacional de Salud británico inspirado en las propuestas del liberal Lord William Beberidge. Sin embargo, mientras en los modelos europeos este despliegue es más centrado en el servicio, estableciendo la figura del médico de familia como eje, en América Latina hemos registrado una inmensa experiencia de respuestas de base comunitaria en los cuales el principal factor de éxito ha sido salir de los servicios en busca de los pacientes y la figura clave han sido los promotores de salud. Tal vez este sea uno de los motivos epistémicos de los impulsos ciclóticos que la APS ha registrado en América Latina en general y en Argentina en particular: es que entendemos la APS en forma muy diferente a cómo la entienden en los países desarrollados. Si uno le habla a un sanitarista europeo de APS este inmediatamente piensa en asistencia médica primaria centrada en medicina familiar, pero muy raramente piensa en acciones extramuros, en agentes comunitarios y rondas sanitarias ni en modelos participativos para la toma de decisiones sanitarias.

En síntesis, y sin ánimo de saldar esta discusión que recién comienza, postulamos que un esquema adecuado de atención primaria de la salud centrado en la medicina familiar y comunitaria sería aquel que lleve la salud afuera de los servicios (a la comunidad) y traiga la comunidad adentro de los servicios de salud para que se apropien de ellos y de su gestión. Hay incontables experiencias de este tipo en América Latina, tal vez no analizadas, sistematizadas y evaluadas en la dimensión adecuada; pero valiosas y enriquecedoras. La premisa es que los servicios de APS deben desplegar acciones de promoción y prevención sobre la población, que deben tener un población a cargo a la cual conocen (no solo un mapita en el que diseñan su área programática), que un recurso poderoso (tal vez más relevante aún que los médicos de familia) son los

promotores sanitarios que salen a hacer rondas, que detectan y gestionan riesgos socio-sanitarios, en fin que asumen en forma progresiva el enfoque de determinantes.

Así, la medicina familiar y comunitaria podría constituirse en un enfoque emancipador en la medida que ponga la salud al servicio de la integración del individuo a la comunidad y no privilegie un enfoque tecnicista. Los cuidados pasan a ser programados y la atención que responde a la demanda espontánea se retrae.

II. Un esquema de gestión territorial de las protecciones en salud

Desde hace algunos años se viene desarrollando un modelo de abordaje social que despliega respuestas múltiples y combinadas en una determinada localidad. Esfuerzos de empoderamiento y transferencia, que buscan sacar a una población de la vulnerabilidad y el letargo; poniéndola de pie para avanzar hacia su autonomía y bienestar. Esta modalidad de intervención, que ha sido denominada “gestión territorial” porque recupera enfoques del ordenamiento espacial y ambiental, podría ser entendida como una intervención horizontal en reacción al tradicional enfoque de programas verticales.¹⁶³

Construir gestión territorial en salud es tomar decisiones poniendo como centro el cuidado continuo, integrado e integral de la salud de todas las personas que viven y transitan el territorio.¹⁶⁴ Las herramientas de la gestión territorial incluyen:

- a. *Nominalización de la población a cargo de la red y designación de responsables primarios por su atención.* Nominalizar significa conocer la población a cargo, detectar, evaluar y dar seguimiento a un conjunto de factores de riesgo definidos en función del ciclo de vida, dar continuidad a los cuidados, registrarlos debidamente en una historia clínica familiar y comunitaria, así como evaluar el desempeño de los servicios. Nominalizar es, por lo tanto, mucho más que dibujar un área programática a la que está afectado el servicio e incluso mucho más que empadronar a los beneficiarios. Porque padrón no es protección ni carnet es acceso. Pero la nominalización también implica la vinculación formal y efectiva de los equipos de APS con servicios con otra función de producción y densidad tecnológica (lo que se denomina 2do y 3er nivel). Por ejemplo, a través de

163 Tobar, Federico, “Gestión territorial en salud”, en: Chiara, Magdalena y Moro, Javier (Compiladores). *Pensando la agenda de la política sanitaria en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Capacidades, problemas y desafíos*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Instituto del Conurbano. 2010. Páginas 4 a 20.

164 Tobar, Federico y Anigstein, Carlos. *Redes de Salud: Análisis de caso y conceptualización del funcionamiento en red del Hospital el Cruce*. Florencio Varela. Universidad Nacional Arturo Jauretche; 2013.

turnos protegidos en el segundo nivel para pacientes derivados desde el primer nivel. En un modelo de atención en el cual no hay población nominada, la unidad de análisis no es la gente sino el servicio.¹⁶⁵ Y, por lo tanto, la prioridad no es la gente sino el servicio. En este esquema de división del trabajo es fundamental establecer quién es el primer responsable por los cuidados de cada persona. Debe haber un profesional o un equipo responsable para que la población a su cargo reciba los cuidados y adhiera a los tratamientos. No se trata de prestar un servicio si alguien lo viene a demandar, sino de identificar la necesidad y salir al encuentro de una demanda que a veces no es manifiesta. En un estudio sobre la medicina que se avecina a través de las nuevas TIC, Joan Escarrabill cuestiona la conveniencia de continuar aferrándose al viejo pilar de la atención primaria de la salud que consistía en definir un médico de cabecera o aún un equipo de APS como eje.¹⁶⁶ Este autor sostiene que la posibilidad de compartir información clínica en tiempo y forma permitirá la continuidad de los cuidados más allá de la centralización de las decisiones clínicas. Sin embargo, concluye que, de cualquier manera, el mayor reto del sistema sanitario se centra en gestionar la demanda. Si hasta ahora la preocupación era por promover la accesibilidad a los servicios, cuando en muchos casos se ha conquistado aceptables tasas de consultas anuales por habitante, el desafío se desplaza hacia lograr que un mayor contacto del ciudadano con el sistema se traduzca también en mejor salud.

Sólo cuando hay un servicio que funciona como puerta de entrada al sistema y que, si hace falta, se encarga de gestionar las derivaciones, es que los cuidados de salud se convierten en garantías explícitas. Los servicios públicos tienen que conocer la población que tendrán a cargo y salir a buscarlos, en vez de permanecer a la espera de que la gente venga a demandar las prestaciones. Esto requiere que su desempeño sea evaluado y tenga como condición que se disponga de infraestructura y personal adecuados.

- b. *Clasificación de la población por niveles de riesgo.* Esto significa definir cuáles son los determinantes sociales de la salud que la atraviesan, identificar las sub-población con factores de riesgo, las sub-población con condiciones de salud y enfermedad leve y moderada, y las personas con enfermedades complejas. Esto requiere incorporación de guías clínicas desagregadas por nivel de atención en todos los

165 Santacruz Varela, Pablo, "La Familia Unidad de Analisis", en *Revista Medica del IMSS*, 1983.

166 Escarrabill, Joan. *Medicina 2.0. RISAI*, 2009, Vol 1. N° 4.

servicios de la Red así como el desarrollo progresivo de modelos de evaluación y seguimiento de la respuesta brindada a los pacientes en cada patología y nivel de riesgo. Pero, en forma aislada, tanto el protocolo como el empadronamiento de la población y su asignación a un servicio pueden no resultar suficientes para generar un cambio en el modelo de atención. Hace falta que ambos se concreten en la atención de los pacientes y la misma solo es verificable a través de registros clínicos. De manera que la gestión clínica que distingue a los pacientes según niveles de riesgo necesita estar debidamente documentada, hace falta protocolos que pauten tanto la atención como la derivación, pero también es parte de la gestión clínica el generar y supervisar registros que documenten que tal atención se haga efectiva y permitan evaluar el desempeño de los servicios.

- c. *Programación de servicios y de acciones extramuros.* Los servicios de salud solo están en contacto con el ciudadano alrededor de dos a tres horas por año. El resto del tiempo ese ciudadano desaparece como paciente. Sus necesidades pueden no traducirse en demandas o sus demandas pueden resultar reprimidas. Este es uno de los principales factores de la crisis paradigmática que atraviesa la salud pública, y su superación requiere extender los cuidados consolidando verdaderas protecciones sanitarias. En parte, esto requiere ampliar el lapso de contacto del paciente con el sistema de cuidados. Entonces es evidente que lo más importante no sucede dentro de los servicios sino en la comunidad. Las acciones extramuros asumen, en este contexto, la misión fundamental de detectar las necesidades y convertirlas en demandas. Deben desplegar competencias en la detección de necesidades y gestión de riesgos de pequeños territorios definidos por su identidad social, cultural, económica y sanitaria. Esto involucra la sistematización y el registro de las acciones a través de herramientas formales como fichas y cuadernos de ronda para los promotores sanitarios, historias clínicas familiares y evaluaciones de situación de salud comunitarias. Es por este motivo, por el carácter axial de las actividades extramuros, que nos atrevemos a postular que en la construcción de nuevas formas de producir salud, la figura del agente comunitario o promotor sanitario adquiere un papel más protagónico aún que la del médico de familia que sólo permanece en el servicio a la espera de que se concrete la demanda.
- d. *Construcción del mapa sanitario.* Hemos mencionado hasta ahora los conceptos de demanda, oferta y necesidad y su distinción es central para producir más salud y distribuirla mejor. Porque el despliegue de la gestión territorial en salud

puede representarse como tres conjuntos que se interceptan: el de la oferta de servicios, el de las demandas expresas en los servicios y el de las necesidades de salud de la población que habita el territorio. Si la gestión territorial funciona de forma adecuada esos conjuntos avanzan hacia la convergencia. Es decir en lugar de solo interceptarse constituyen un único conjunto. Esto es muy difícil de lograr, pero ello no impide que no se lo asuma como imagen objetivo. El camino para lograrlo pasa por identificar la distribución de la población primero, para luego identificar la distribución de las necesidades y de allí evaluar si el despliegue espacial de los servicios es o no adecuado. El mapa sanitario puede, entonces, pasar de un instrumento de investigación a uno de planificación para luego servir de instrumento de regulación. Sin mapa sanitario regulando la oferta (para hacerla converger con las necesidades y demandas) disponer de servicios de medicina familiar no cambiará la situación de salud de la población, la APS tenderá a la secundarización y, en fin, todo seguirá igual.

- e. *Participación comunitaria.* Involucrar a los ciudadanos en las decisiones relativas a cómo generar sus cuidados de salud no es solo un requisito más, es el motor de la transformación sanitaria. Es el activador de una forma diferente de producir salud que comienza con el diagnóstico participativo de la situación de salud de la comunidad, que continúa con la identificación de un conjunto de prioridades sanitarias para cada etapa del ciclo de vida, que prosiga con un pacto por la salud comunitaria en el que todos los miembros se comprometen con alcanzar determinadas metas. Esto involucra un giro paradigmático porque la salud deja de ser solo un derecho que los ciudadanos reclaman al Estado para constituir también un conjunto de deberes ciudadanos. Por ejemplo, si se logra consagrar ciertos compromisos como consignas a ser alcanzadas y evaluadas por toda la comunidad se lograrían conquistas sanitarias de mucho mayor impacto que inaugurando hospitales. Esto puede involucrar premisas como no circular más en moto y/o bicicleta sin casco, o en automóvil sin usar el cinturón de seguridad, o que los peatones no atraviesen las calles por el medio de la cuadra, o que las embarazadas concreten al menos cinco controles gestacionales y los menores de un año al menos un control mensual de crecimiento, o que todos los diabéticos no insulíndependientes reciban y utilicen regularmente hipoglucemiantes. Incluso, hay ejemplos más ambiciosos, en EE.UU. durante los últimos años algunas comunidades asumieron como el compromiso con reducir en un millón de calorías la ingesta anual en una tonelada la ingesta de sal.

III. Un esquema de funcionamiento en red de los servicios de salud

Funcionar en red es extender los cuidados captando al paciente antes y acompañándolo con los cuidados hasta después de lo que harían los servicios funcionando en forma aislada. La misión, esto es el fundamento de la existencia de toda red, consiste en lograr extender los cuidados planteando una continuidad entre la promoción, la prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos.¹⁶⁷

Los estudios sobre el funcionamiento en red de los servicios de salud desplegados durante los últimos veinte años comienzan a converger en sus hallazgos y recomendaciones. Entre los elementos claves para avanzar hacia la construcción y el fortalecimiento de redes de salud se pueden destacar diez:

- a. Categorización de los servicios para definir el perfil asistencial de cada uno dentro de la red.
- b. Autonomía de gestión de las redes y de los nodos que la integran.
- c. Gestión por resultados y evaluación de desempeño desde una perspectiva sistémica (pasa a importar más el hacer lo que se debe que el hacer más) y asignación de recursos en función del desempeño de los nodos y en el marco de un plan operativo de la red.
- d. Capacitación permanente del equipo de salud (para construir factibilidad), sensibilización de las autoridades (para construir viabilidad) e información a la población (para construir sostenibilidad) para el funcionamiento en red.
- e. Sistemas de información que avancen apoyando la gestión clínica y reduzcan (o incluso eliminen) los registros en papel.
- f. Implementación de procesos para referencia y contrareferencia de pacientes que prioricen la continuidad de la atención, la accesibilidad a los cuidados y el seguimiento de los casos.
- g. Proctolización de procedimientos (en el servicio) y construcción de Guía de Prácticas Clínica (para la red) hasta alcanzar líneas de cuidados que garanticen iguales respuestas para iguales necesidades de salud.
- h. Gestión de riesgos partiendo de la clasificación de los pacientes según sus condiciones de salud y la intensidad de cuidados que requieren.

¹⁶⁷ Tobar, Federico y Anigstein, Carlos. *Op. cit.*

- i. Responsabilidad nominada de los servicios sobre una población definida e identificada cuya salud es responsabilidad de la red.
- j. La atención programada desplaza a la demanda espontánea y los cuidados se organizan de forma continua y permanente en el tiempo.

En otras palabras, producir salud funcionando en red es como tocar una sinfonía con una orquesta. Cada músico requiere un instrumento y una partitura diferente, pero entre todos hay coordinación. Si todos hacen lo mismo, al igual que si todos hacen todo, el resultado es disfuncional. En los sistemas que logran funcionar en red en forma adecuada se minimizan las colas en las guardias y se reducen las internaciones evitables. Los centros de atención primaria no funcionan como servicios de urgencias ni los hospitales como servicios de primer nivel.

Parte 3. La familia como prioridad sanitaria

Los caminos propuestos en la sección anterior para superar la crisis paradigmática de la salud pública tienen varios aspectos comunes. No solo son complementarios sino que además tienen contornos difusos. Una de las principales dimensiones que los vertebran reside en sacar el eje del individuo para ponerlo en la comunidad. Es necesario lograr que la medicina conjugue el plural.

Es hora que asumamos que no es el Estado, ni el sistema médico quien garantizará nuestra salud sino la comunidad organizada. De ninguna manera esto significa resignar derechos sociales, sino reconocer que en los abordajes que hemos desplegado hasta ahora el derecho a la salud no ha superado su estadio declamativo.

Si la humanidad ha conseguido superar restricciones biológicas por las cuales el ser humano, como miembro del reino animal, está programado para vivir alrededor de 30 años, ha sido fundamentalmente por los arreglos sociales que hemos construido. En ellos la medicina con su inmenso desarrollo es variable interviniente y ha facilitado las conquistas, pero no es determinante. Tampoco el Estado ni la sociedad han sido tan protagonistas de nuestros logros para duplicar y hasta triplicar la esperanza de vida como lo ha sido la comunidad.

Recordamos con Max Weber, que comunidad y sociedad no son lo mismo. En ambos casos se trata de la integración de actores sociales. Pero la diferencia radica en el tipo de acciones sociales que prevalecen. El fundamento del grupo que se integra en una comunidad es un sentimiento de pertenencia experimentado por los participantes,

cuya motivación es afectiva y/o tradicional. En cambio, en la sociedad, predomina la acción racional (con arreglo a fines o valores). La norma requiere constituirse en regla y demanda el monopolio de la coacción física (el Estado) para hacerse cumplir.

La plétora de legislación garantista en salud que hemos desplegado durante los últimos años no ha tenido impacto sanitario. Oscar Garay, uno de los mayores expertos argentinos en legislación sanitaria, destaca que el marco legal refleja y reproduce la crisis sanitaria actual. Desde 2003 en adelante, se abre paso la legislación sanitaria cuya centralidad la ocupa la persona humana.¹⁶⁸ Son ejemplos paradigmáticos, las leyes de salud sexual y reproductiva (ley 25.673/2002 del Programa nacional de salud sexual y procreación responsable; ley 26.150/2006 del Programa nacional de educación sexual integral; y, ley 26.130/2006 del Régimen para las intervenciones de contracepción quirúrgica), la ley n° 26.529/2009 de Derechos de los pacientes, Consentimiento informado e Historia clínica; y, ley n° 26.657/2010 de Derecho a la Protección de la Salud Mental. Todas estas leyes se centran en el individuo, reconocen y respetan su dignidad y libertad. Sin embargo han sido inocuas en términos de cantidad y calidad de salud que hemos conquistado. Porque los cambios concretos no se consiguen a través de la normativa sino en la vida cotidiana. En la experiencia concreta de las personas, en sus formas de vida que pueden construir o destruir salud. Las mencionadas leyes, por ejemplo, poco han contribuido a reducir la mortalidad materna que en Argentina ha crecido diez puntos durante la última década. Insisto, esto no es porque las leyes sean innecesarias o inadecuadas, sino porque el problema está en otro lado.

Necesitamos desplegar un abordaje de la salud pública en donde el agregado sea la comunidad y su máxima desagregación sea la familia. El cambio conceptual es relevante porque la familia no es un agregado de individuos sino un desagregado de comunidad. Es un error concebir como una intermediación a lo que en realidad es el núcleo básico. La familia no es el ambiente del paciente, es su identidad, es la que hace posible que se constituya como sujeto.

Es desde la familia que nos integramos a la comunidad. Es desde ambas que construimos una identidad y, por lo tanto, es a partir de ellas que podemos incorporar estilos de vida saludables, vencer ambientes insalubres y desarrollar servicios adecuados a las necesidades de la población. En otras palabras, es imposible

168 Garay, Oscar Ernesto, “La legislación sanitaria y el derecho a la salud”, en: *Derecho de Familia y de las Personas* (DFyP), La Ley 2012, (mayo), 134.

conquistar protecciones sociales en salud sin un enfoque centrado en la familia y la comunidad.

Aún no se abordaron en forma contundente los fundamentos teóricos que contribuyan a la consideración de la familia como elemento que participa en la determinación de la salud, a fin de concebirla como grupo de atención y análisis y no como la vía o el lugar para la organización de las acciones.¹⁶⁹ Aún los enfoques de la medicina familiar tienen dificultades para superar el abordaje individualista y a la díada médico-paciente contraponen una tríada médico-familia-paciente.¹⁷⁰

Para los enfoques críticos al modelo médico hegemónico, el abordaje familiar tampoco ha constituido un eje de análisis ni mucho menos propositivo. Los desarrollos y discursos desde las ciencias sociales reivindican mucho más el abordaje intercultural que el familiar. Cada vez con mayor frecuencia se reivindican respuestas con enfoque de género y con un enfoque multicultural que contemple las prácticas de los pueblos originarios. Sin embargo, son menores los casos en que se reivindica el abordaje territorial y familiar en la construcción de respuestas a las necesidades sanitarias de la población.

La familia constituye la primera red de apoyo social que posee el individuo a través de toda su vida y, por lo tanto, se reconoce que esta instancia ejerce función protectora ante las tensiones que genera la vida cotidiana. El apoyo que ofrece la familia es el principal recurso de promoción de la salud y prevención de la enfermedad y sus daños, así como el más eficaz que siente y percibe el individuo frente a todos los cambios y contingencias a lo largo del ciclo vital en el contexto social.¹⁷¹

El territorio es el espacio vivido por la comunidad. Las respuestas deben ser del territorio y para la comunidad. No se “baja al territorio”, se vive en él. Por eso las políticas verticales no consiguen generar cambios sobre la calidad y cantidad de vida de la población.

Durante los últimos años hemos visto, cada vez con mayor frecuencia, situaciones incómodas que atraviesan funcionarios políticos que visitan territorios concretos. Porque el territorio no es un escenario creado, ni es un experimento, es el conjunto de condiciones concretas que involucran a las personas. Lo que sucede no es simplemente que la gente está irritada, es algo mucho más profundo, la población es cada

169 Louro Bernal, Isabel, “La familia en la determinación de la salud”, en *Rev. Cubana Salud Pública*. [online]. 2003, vol.29, n.º.1, pág. 48-51.

170 Doherty WJ; Baird, MA. *Family Therapy and Family Medicine: Toward the Primary Care of Families*. New York: Guilford Press, 1983.

171 Louro Bernal. *Op. cit.*, pág. 50.

vez más consciente que las estructuras no responden a sus necesidades. Desde esta perspectiva el promotor de salud es el actor central porque su competencia central consiste en vincular al territorio, mejor dicho: a las personas que habitan el territorio, con el sistema. Un buen promotor no es aquel que sabe mucho de medicina sino aquel que puede recorrer el territorio con la vista en alto, que es respetado y aceptado por la gente. Cuando el promotor es bueno le abren la puerta del hogar que visita. Es decir, lo recibe una familia.

A continuación, y a modo de cierre, se enumeran diez ideas concretas para construir políticas de salud centradas en la comunidad y en la familia:

1. ***Delimitar territorios.*** Esto es espacios definidos habitados por personas identificadas. El tamaño del territorio es una cuestión organizativa. Pueden delimitarse territorios equivalentes (en cantidad de familias que lo integran) o de diferentes tamaños pero acordes a representaciones comunales (como barrios, municipios, localidades, etc.). La operacionalización del territorio es un detalle técnico operativo, el giro conceptual consiste en que se va a operar sobre y desde el territorio para producir salud, que se va a evaluar la cantidad y calidad de salud generada en cada territorio y que se va a garantizar una distribución territorial equilibrada de la salud.
2. ***Incorporar el enfoque de ciclo de vida.*** Esto es cambiar progresivamente el enfoque por patología con el que se diseñan los programas sanitarios por un enfoque integral por ciclo de vida de las personas: niños-adolescentes-mujer y embarazo-adultos y adultos mayores. El logro de la cobertura universal requiere de una atención integral de las personas, que trascienda el modelo de intervención organizado en torno a problemas de salud específicos. Sin embargo, gran parte de la oferta programática del Ministerio de Salud aborda aspectos parciales de la salud, como por ejemplo los programas que se crean a partir de patologías. Es fundamental reorganizar la oferta programática de los ministerios de salud en función de los ciclos de vida de las personas: niños-adolescentes-mujer y embarazo-adultos y adultos mayores.¹⁷² La primera acción es definir líneas de cuidados para cada grupo etario que tomen en consideración los siguientes elementos: perfil epidemiológico, riesgo, diferencias de género y vulnerabilidad. Construir protecciones por líneas de cuidados

172 CIPPEC. *Cien políticas para potenciar el desarrollo*. Buenos aires. CIPPEC. 2012. Disponible en: <http://cippec.org/100politicas/>

significa garantizar que todos los pacientes con el mismo problema de salud reciban la misma atención. El eje es implantar protocolos y sistemas de información para seguimiento y esto no sólo se puede hacer con un enfoque de ciclo de vida. Pero proponemos que el enfoque de vida se utilice para priorizar los cuidados que la población debe conquistar. Luego, para reorientar los recursos del sistema público, habría que identificar superposiciones en la oferta de servicios y prestaciones para reagrupar acciones de acuerdo al grupo poblacional. Este esfuerzo de integración y articulación deberá darse, en primer lugar, en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación y luego en los Ministerios provinciales.

3. ***Construir el mapa sanitario del país y de cada territorio.*** Para compensar desigualdades en el acceso, y lograr respuestas en salud cada vez más equitativas. Esto significa abandonar un modelo de *laissez faire* para incorporar uno planificado en el cual la salud no sea una mercancía, sino un bien social que se produce en forma colectiva. No puede haber servicios (públicos y privados) allí donde no son necesarios. No pueden faltar servicios (públicos y privados) allí donde hay necesidades insatisfechas. Porque donde hay una necesidad hay un derecho y el mapa sanitario ubica las prioridades para construir derechos en salud. Sin mapa sanitario para garantizar una adecuada función de producción en salud, la capacitación en medicina familiar, e incluso hasta los equipos de salud comunitarios no conseguirán superar el mero voluntarismo.
4. ***Construir el diagnóstico participativo de situación de salud de cada comunidad.*** Sobre lineamientos metodológicos validados, con procesos similares, pero en forma particular en cada comunidad a través de Consejos y conferencias locales, vecinales municipales o a través de la modalidad organizativa que se ajuste mejor a cada territorio. El diagnóstico debe identificar los problemas de salud prioritarios en cada comunidad. Sobre la base del enfoque de ciclo de vida hay situaciones básicas para cada etapa que deben constituir un piso de protecciones a ser contempladas. El papel del Ministerio Nacional en esta instancia debería centrarse en el desarrollo metodológico, la asistencia técnica y capacitación para realización del diagnóstico y luego la validación velando por evitar grandes asimetrías territoriales.
5. ***Construir pactos sanitarios territoriales.*** Una vez que se logró un diagnóstico consensuado y se definieron prioridades es necesario fijar metas a ser alcanzadas, comprometer esfuerzos y definir responsabilidades. Pero este

proceso debe ser entendido en forma diferente a la tradicional programación de políticas públicas, porque el compromiso es de la comunidad entera con un cambio sanitario y a ese compromiso el Estado, desde las diferentes jurisdicciones, agrega las metas y recursos con que cuenta. En otras palabras, si hay un compromiso para reducir la morbimortalidad por enfermedades cardiovasculares (que en Argentina son responsables por más del 30% de las muertes), el Estado debe tener disponible los medicamentos para la hipertensión y de esta forma la población debe asumir responsabilidad en la evaluación y control de riesgos, así como también comprometer la adherencia a los tratamientos. Los equipos de medicina familiar y comunitaria se convierten así en el instrumento operativo de ese cambio en la forma de producir salud.

6. ***Integrar equipos de salud familiar y comunitaria.*** La medicina familiar y el modelo de atención con enfoque familiar y comunitario con un equipo potente en salud familiar pueden producir un cambio en la situación de salud de las personas al enfatizar la prevención y promoción, al trabajar con las comunidades potenciando sus recursos y habilidades, así como al coordinar sus esfuerzos con otros sectores. Se trata de incorporar en las respuestas a los problemas, las capacidades de un equipo de salud y las habilidades de médicos que saben de enfermedades, pero que también saben de personas. El enfoque familiar debe poder resolver problemas no sólo médicos sino centrados en determinantes. Esa es su ventaja comparativa, porque los otros modelos de atención no pueden hacerlo. Ese modelo de atención requiere de instrumentos como: a) la corrección de desigualdades a través de mapas sanitarios y de la asignación equitativa de recursos (tanto para inversión como operativos), b) responsabilidad nominada de la población, c) capacitación en servicio y supervisión capacitante permanente, d) incentivos financieros vinculados con el desempeño que atraigan profesionales y los mantengan interesados y comprometidos con el modelo y por último, e) la historia clínica familiar y comunitaria es una herramienta central de registro, evaluación y seguimiento.

La población rechaza la noción del médico de cabecera, pero rescata la del médico de confianza a quién consultar ante cualquiera situación. Fundamentalmente a quién confiar el manejo de su historia clínica.

7. ***Evaluar riesgos con un enfoque familiar y consagrar un acuerdo por la salud de cada familia.*** Con entrevistas colectivas y no sólo consultas

individuales a un miembro de la familia por vez. En esas entrevistas familiares se puede establecer un compromiso explícito de la familia con su salud y del equipo de salud familiar con la familia. En el que se visualicen los factores de riesgo, las intervenciones pertinentes, las modificaciones en hábitos y estilos de vida posibles, y se acuerden formas para monitorear y reforzar los cuidados. De esta forma temas como la adherencia dejan de ser un problema individual para plantearse como un problema colectivo con soluciones colectivas.

Tanto las consultas médicas como las rondas sanitarias deben prestar especial atención a: a) Situaciones psicosociales más complejas y demandantes, b) Personas con patologías más complejas, c) Incremento progresivo de las patologías crónicas, d) Personas con múltiples patologías y necesidad de más fármacos, e) Personas que manifiestan abiertamente su disconformidad con un modelo que los trata no como personas con dolencias, sino como órganos enfermos.

8. ***Asumir el enfoque de redes.*** Esto significa reorganizar la gestión de los servicios velando por reducir la segmentación de los cuidados. La red se convierte entonces en la unidad responsable por los cuidados integrales y continuos de salud para una determinada población que habita un determinado territorio. La población está en el centro del sistema y la lógica de decisiones imperante responde primero a las necesidades de la comunidad que a las de los servicios.
9. ***Corregir desigualdades desde la financiación e inversión.*** Hay una macrofunción indelegable que debe ejercer el Ministerio de Salud de la Nación junto al Consejo Federal de Salud, y consiste en velar por una distribución de los recursos (humanos, tecnológicos, de infraestructura y financieros) cada vez más equitativa. No es posible conquistar las protecciones aquí propuestas sin garantizar esa adecuada distribución.
10. ***Evaluar el desempeño.*** No sólo de la política sino también de su implementación territorial. También detectar y difundir aprendizajes y buenas prácticas.

¿Cómo sabremos que nuestras políticas de salud son adecuadas? Por tres motivos principales sobre los cuales se debería construir la evaluación de la política:

1. Porque habrá más salud distribuida en forma más equitativa (menores brechas).
2. Porque habrá más integración social y menos conflictividad.

3. Porque el gasto en salud de las familias bajará mientras el acceso a los cuidados mejorará.

El enfoque familiar y comunitario ha sido hasta ahora el patito feo de la política de salud. Es hora de que se convierta en cisne, para poder volar.

Hacia una segunda generación de políticas sociales con eje en el desarrollo familiar



Daniel Arroyo

Presidente de la Red de Prioridades Argentinas - Red PAR.

Lic. en Ciencia Política (UBA). Profesor de Flacso, UBA y Universidad Nacional de La Plata.

Ex Viceministro de Desarrollo Social de la Nación y ex Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.

1. Presentación

Repensar las políticas sociales implica tomar conciencia que en la última década se produjeron mejoras importantes y una significativa reducción de la pobreza en casi todos los países de América Latina. Con características diversas, en Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Paraguay, entre otros, la política social aumentó su presupuesto y se transformó en un tema del debate y la agenda pública.

Esta situación generó cambios importantes en varias direcciones: por un lado, se modificaron indicadores sociales catastróficos (Argentina termina el año 2001 con 57% de pobreza, 28% de desocupación y 60% de informalidad económica) y, por otro lado, se avanzó en un cambio en la concepción de las políticas sociales dejando de lado parcialmente el esquema de la “focalización” que predominó durante toda la década del 1990.

De todos modos, estos cambios no lograron generar una transformación estructural de las condiciones sociales y, aún hoy, nos encontramos frente a serios problemas sociales a pesar del crecimiento económico sostenido durante casi una década.

A pesar de las mejoras, es claro que tenemos varios problemas críticos no resueltos que, en los últimos cuatro o cinco años, parecen haberse agravado a pesar del aumento sostenido de la inversión social.

Esta mirada general sobre las mejoras sociales debe complementarse con un análisis más fino acerca de qué ha pasado en los últimos años, cómo cambió la sociedad,

qué nuevos conflictos y tensiones se presentan y, principalmente, analizar cuánto repercutió este cambio en las familias y los diferentes estratos sociales.

En este contexto, consideramos que es el tiempo de promover una segunda generación de políticas sociales con eje en el desarrollo familiar, que se transforme en una política de Estado prioritaria de la Argentina que viene.

Sólo a modo de listado para esta presentación se podrían marcar diez cuestiones que marcan las asignaturas pendientes: 1) cerca de 25% de la población se mantiene en condiciones de pobreza estructural; 2) más de 1/3 de los ocupados se encuentran en situación de precariedad o informalidad laboral; 3) la desigualdad de ingresos es menor que la década de 1990 pero sigue estando en niveles muy por encima de la tradición argentina; 4) los más de un 1.000.000 de jóvenes de 16 a 24 años que ni estudian ni trabajan marcan la situación más crítica y acuciante en materia social; 5) el aumento de la violencia en el hogar plantea cuestiones de género pero, también, refleja el “mal vivir”, la situación en la que una persona con dificultades diarias por el trabajo, la inseguridad y el transporte termina “implosionando” en su hogar; 6) el aumento de las adicciones, la venta de droga en los barrios y el narcotráfico (sobre todo en los grandes centros urbanos) marcan una novedad de los últimos años y un problema que no parece tener políticas públicas suficientes de prevención de las adicciones y combate al narcotráfico; 7) el 40% de deserción en la escuela secundaria define tanto el problema de los adolescentes como el de la calidad educativa en nuestro país; 8) las dificultades de acceso a la atención primaria de la salud generan varios problemas entre los que se destaca la sobrecarga de demandas sobre los hospitales; 9) el debate en torno a acceso a la vivienda propia y al futuro de la seguridad social en los próximos años define uno de los temas que estará en agenda, sin dudas, para la próxima generación; y 10) finalmente, los escasos recursos con los que cuentan las organizaciones de la sociedad civil y los Municipios frente a las demandas sociales cotidianas también plantea un debate acerca del rol del Estado y el rol de la comunidad en la lucha contra la pobreza, siendo necesaria una descentralización de recursos a nivel local.

Estos problemas plantean debates en torno a las políticas a aplicar pero, también, generan debates en torno al modelo de intervención: ¿hay que mantener la lógica de los programas sueltos, dispersos o es necesario avanzar hacia modelos más integrados? ¿el eje central tiene que estar puesto en cada grupo vulnerable o el eje tiene que estar centrado en la familia y en el hogar?

El ciclo de políticas sociales iniciado en 2002 que ha dado mejoras se encuentra trabado en los últimos años y por ello es necesario ir a una segunda generación de políticas sociales, con nuevas líneas de trabajo, con el eje puesto en recuperar la movilidad

social a través de lo educativo y lo laboral y, fundamentalmente, con un nuevo modelo de intervención integral que dé prioridad a la familia.

Este es el objetivo del presente artículo, que se inicia con un recorrido por la política social de los últimos treinta años, pero que tiene un claro objetivo que es plantear la agenda de temas pendientes y elaborar propuestas para que al finalizar esta década logremos dar vuelta la pobreza y la desocupación en Argentina.

2. La política social argentina de las décadas de 1980 y 1990

La evolución del ciclo completo de los 30 años de democracia nos deja resultados diversos y contradictorios en lo social. La emergencia del Gobierno de Raúl Alfonsín trae un cambio importante en la política social que es el surgimiento del PAN (Plan Alimentario Nacional) como el primer programa que reconoce algo poco visible en Argentina de aquel tiempo: el problema del hambre. Se trata de una política que va a tener muchas dificultades de implementación pero que tiene su principal valor en ir a fondo en un tema que hasta allí no estaba en la agenda pública.

A ese proceso de política social se lo puede ver como una etapa de carácter asistencial. El gobierno detecta los problemas de desempleo y de pobreza y avanza en la generación de una política de asistencia alimentaria.

Si bien el eje central de ese período no está puesto específicamente en la intervención sobre la familia, la forma de distribución de las cajas de alimentos va a ser el inicio del armado de una red territorial (fortalecida luego en los gobiernos peronistas) que tiene como objetivo central vincularse con las familias.

Las crisis económicas reiteradas desde 1987 y, especialmente, el efecto brutal que la hiperinflación va a tener en los sectores pobres no sólo va a acelerar el cierre de ese ciclo político, sino que también va a inaugurar una nueva demanda social: la estabilización de precios.

Así, las políticas sociales bajo el Gobierno de Carlos Menem van a tener como eje central la convertibilidad y un proceso de ajuste económico para intentar resolver la hiperinflación. La década de 1990 marcan el surgimiento de las políticas sociales focalizadas sobre la base de que había que identificar a los grupos vulnerables (personas con NBI¹⁷³, madres solteras, personas con discapacidad, ex obreros de industrias que

173 Necesidades Básicas Insatisfechas.

cerraban, etc.) y sobre ellos aplicar políticas de contención hasta que la economía se acomodara y derramara sobre los más pobres.

Aquí comienza a perderse la idea de familia u hogar como eje central. Se reemplaza por el concepto de grupos vulnerables del que derivan un conjunto de programas para atenuar los efectos de la crisis.

También en ese período se fortalece la idea de “gerencia social” sobre la base de que es necesario profesionalizar la política social, establecer metas, formas de seguimiento y mecanismos de planificación. Junto a toda esta lógica de organización de la política social, se implementó una política de ajuste económico y ajuste fiscal permanente que llevó a la Argentina a la peor situación social de su historia.

Esa idea se plasmó en diversos programas (muchos financiados en base a endeudamiento con organismos internacionales) que se ejecutaron con mayor o menor capacidad técnica pero que dejaron de tener capacidad de contención a partir del “efecto tequila” de 1995, cuando la nueva crisis internacional mostró la verdadera escala del problema social en Argentina.

Bajo el Gobierno de De La Rúa, nuestro país termina el año 2001 con 57% de pobreza, 28% de desocupación y 60% de informalidad económica. Más allá de los diversos análisis posibles, es evidente que fue una década perdida en lo social. La idea de la teoría del derrame, de menos Estado y más mercado dio muy malos resultados sociales. Contrariamente, se puede decir que los últimos años han sido de mejoras en lo social, tanto para la Argentina como para América latina.

3. ¿Qué pasó en la última década?

En ese contexto, y tomando en consideración que varios de los problemas sociales no se han revertido, es importante analizar cómo evolucionó la política social en Argentina y cuál es la agenda de problemas que deben ser resueltos si efectivamente queremos dar vuelta una estructura social que sigue siendo muy desigual en nuestro país.

Las acciones del Estado, en esta última etapa, pueden analizarse a partir de tres momentos diferenciados:

La primera etapa va de 2002, donde surgen políticas públicas consensuadas en la Mesa de Diálogo Argentino con una novedosa participación de las Iglesias y las organizaciones de la sociedad civil trabajando en conjunto con el Estado, implementándose las mismas descentralizadamente por medio de Consejos

Consultivos locales, al año 2009, y en ese plazo la política social se basa en tres grandes ejes:

(I) *Lo alimentario*. La idea de fortalecer tanto la asistencia alimentaria como la comensalidad en el hogar. Se trata de salir paulatinamente de la entrega de los bolsones de comida o comedores y promover que la gente vuelva a comer en la casa. También apuntar a descentralizar, a transferir recursos a las provincias y a los municipios para que puedan definir su política alimentaria. Este eje es el que tiene el mayor presupuesto en ese período y es casi en la única política en donde se descentralizan recursos de forma automática. Es destacable, como ejemplo de incidencia ciudadana, que en el año 2002 la sociedad civil, en el marco del derecho de iniciativa popular que garantiza el artículo 39 de la Constitución Nacional, promovió la campaña “El hambre más urgente” que fue el fundamento del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

(II) *La transferencia de dinero condicionada*. Se trata de programas sociales que otorgan dinero a las personas para cumplir determinadas condiciones (trabajar un número de horas o presentar certificados de sus hijos). El primer programa fue el *Plan de jefes y jefas de hogar*, que en mayo de 2002 alcanzó a 2.200.000 personas y luego se complementó con el *Plan Familias* que diferencia los importes que reciben los hogares en función del número de hijos. La idea clave acá es que la pobreza tiene un claro componente en la falta de ingresos de las familias y que el rol del Estado es capitalizar a los sectores pobres. El Plan Remediar, que consistía en la distribución gratuita de medicamentos genéricos a través de la atención primaria en los Centros de la Salud, fue también una medida social y sanitaria clave de transferencia de ingresos a las familias.

(III) *Lo productivo*. La idea presente aquí es que la gente sola no consigue trabajo y que el Estado tiene que incidir en la formación y capacitación laboral, en el acompañamiento de las personas para conseguir trabajo y financiar al sector informal de la economía. Financiar máquinas, herramientas, insumos, bienes de capital, lo que se ha llamado *Plan Manos a la Obra* que parte de la base de que el entrar en el mundo del trabajo es un trabajo en sí mismo que requiere del acompañamiento estatal. El Estado acompaña tanto por el lado de la empleabilidad como del emprendedorismo. En esta etapa es destacable la sanción de la ley N° 26.117 que crea el “Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social” y el sistema de Monotributo Social.

Esta primera etapa presenta el intento de ir saliendo de los programas focalizados de la década anterior y apunta a la masividad, a la idea de que la pobreza es un tema que afecta a las mayorías y que el Estado tiene que intervenir asistiendo en lo básico, ayudando a entrar en el mercado y generando una base económica para los más pobres. La política social argentina en ese período amplía su cobertura, incorpora tam-

bién un nuevo sector de jubilados, pero no termina de definir un cambio estructural en la cuestión social.

La **segunda etapa** está decididamente marcada por la puesta en marcha, en diciembre de 2009, de la *Asignación Universal por Hijo* (AUH) y posteriormente con la Asignación por Embarazo para la Protección Social. En estas medidas es importante reconocer el rol de distintas organizaciones religiosas, sociales y políticas promotoras de las mismas. Se trata no sólo de la inversión social más significativa de la Argentina, sino que también implica un cambio conceptual: es el primer modelo de política social que busca equiparar derechos de los hijos de los trabajadores formales e informales, apuntando a que el salario familiar se transforme en un derecho que les corresponda a todos más allá de la posición laboral de los padres. Aquí la política social se guía por un enfoque de derechos con el objetivo de garantizar los mismos. En este sentido, como Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires promoví un primer paso de esta transformación de la política social cuando lanzamos en el año 2008 el “*Derecho garantizado para la niñez*”, buscando garantizar la Convención sobre los Derechos del Niño.

Hoy la AUH tiene 3.400.000 chicos bajo cobertura y representa una transferencia anual a las familias de más de 18 mil millones de pesos. Esta política, claramente orientada a la redistribución y a la inclusión en términos educativos y de salud, y en términos económicos, al consumo local porque una persona que cobra \$460 por mes por hijo, compra en el almacén de la esquina, en el comercio cercano y mueve la economía local.

Se vinculan aquí dos acciones conjuntas de manera positiva: se sube un piso la línea de ciudadanía (gran parte de la población arranca de un piso más alto en el nivel de ingresos) y se fomenta el consumo local.

También en esta etapa, que se desarrolla luego de la crisis económica 2008-2009, se pone en marcha el programa Argentina Trabaja que busca conformar cooperativas de trabajo para personas desocupadas y que amplía su cobertura hasta cerca de 200.000 personas.

Se puede decir que en esta etapa se produce un giro en la política social en la medida en que se fortalece los ingresos familiares por medio de una base de ingreso a través de la AUH y la Asignación por Embarazo. Es claro que en este proceso quedan varias cuestiones pendientes como la extensión a los sectores que aún no se ha llegado o la sanción de una ley que consolide este derecho y actualice periódicamente con criterios

objetivos el monto de la misma, pero sin dudas en esta etapa se crea un nuevo derecho en Argentina que abarca a las familias con hijos menores y con hijos por nacer, más allá de la condición laboral formal o informal de sus padres.

La **tercera etapa** es más difusa, se desarrolla a partir de un conjunto de acciones que se consolidan en los últimos años y que van desde la consolidación de una gran red de atención social por parte del Estado, la ampliación de las pensiones no contributivas, y lo más novedoso es el crecimiento, aunque de escala limitada, de los programas para inserción de jóvenes en el Ministerio de Trabajo, el Programa Conectar Igualdad de inclusión digital de los estudiantes secundarios, y programas de inclusión socioeducativa como el Plan Fines a través del Ministerio de Educación.

4. Las cuestiones pendientes

Este proceso tiene varias cuestiones pendientes:

- La Argentina tiene un alto nivel de cobertura, pero la política alimentaria tiene un gran desafío todavía que es cómo apuntarle a la calidad nutricional. La política alimentaria debería complementar ampliación de cobertura, promoción de la calidad nutricional, educación nutricional e implementar nuevas estrategias de estimulación temprana e inclusión afectiva. Asimismo, se deben fortalecer las redes solidarias, como las desarrolladas en el Plan Vida de la Provincia de Buenos Aires, ya que la cuestión alimentaria se debe complementar con otras sanitarias (control de peso de los niños, prevención de enfermedades, mejoramiento del hábitat de los hogares, etc). También es clave fortalecer los servicios de la sociedad civil que brindan nuevos abordajes integrales e integradores, como por ejemplo CONIN¹⁷⁴ y REDINFA¹⁷⁵.
- El segundo gran paquete del debate de la política pública tiene que ver con el mundo de la empleabilidad y el emprendedorismo, es decir, la promoción del trabajo y la producción. En este sentido, ha sido positivo el desarrollo de programas de cooperativas, pero como desafíos pendientes quedan evitar la discrecionalidad en el acceso a las mismas, y también promover la vinculación de estos programas con políticas de formación sociolaboral y de terminalidad educativa. El Estado ha tenido un rol en la intermediación laboral en la discusión

174 www.conin.org.ar.

175 www.redinfa.org.ar

con sindicatos y empresarios sobre los salarios. Sin embargo, hay un rol muy activo que el Estado debería fortalecer en los próximos años que es acompañar a la gente a conseguir trabajo; hacer el rol de agencia de empleo, de intermediación entre los que buscan trabajadores y los que buscan trabajo. Parte de eso lo hace el propio sector privado a través de las agencias de colocación de personal, pero esencialmente lo masivo lo tendría que hacer el Estado en sus distintos niveles, especialmente descentralizando recursos en los Municipios y con una activa participación de las fuerzas locales de la producción y el trabajo, los sindicatos, la comunidad educativa, las familias organizadas, entre otros actores locales.

- La otra parte del mundo del trabajo está asociada a los microcréditos y los emprendimientos laborales de las personas que están buscando generar su propia actividad productiva. El gran desafío en este tema es masificar el crédito a tasa baja para los sectores más pobres y también legislar limitando los créditos con intereses usurarios que se ofrecen a nivel privado. Masificar es generar mecanismos rápidos para transferir dinero por medio de créditos reintegrales a tasa subsidiada por el Estado a las cuatro millones de personas que necesitan trabajo, que requieren máquinas y herramientas. En este, como en otros puntos, parece necesario masificar y lograr sistemas de entrada más sencillos. Asimismo, surge como desafío la profundización de la descentralización de recursos en los Municipios y las Organizaciones de la Sociedad Civil y la promoción de estrategias de fortalecimiento de emprendimientos sociales y de comercialización de los productos y servicios que ofrecen los mismos.
- Otro eje en el que hay cuestiones pendientes tiene que ver con el sistema previsional. Si bien en Argentina se ha avanzado en la equiparación de derechos entre el sistema de trabajo formal y el informal por medio de la AUH y la Asignación por Embarazo, el modelo normativo nacional sigue reproduciendo las asimetrías laborales en la jubilación. Hubo grandes cambios con las pensiones no contributivas, los mayores de 70 años, las personas con discapacidad; también con las pensiones anticipadas y en este sentido también podemos decir que la AUH también modificó la estructura de pensión en la Argentina. Las transformaciones en el sistema de seguridad social achataron la pirámide, es decir hoy hay más personas que cobran la mínima, más gente que se ha incorporado y, a la vez, se redujo la brecha con aquellos que han contribuido en su vida laboral, pero queda como desafío pendiente fortalecer los ingresos y garantizar el 82% móvil. De esta manera, se constituye un sis-

tema que camina hacia la universalidad, equiparando derechos en el corto y mediano plazo, aparece el desafío de dotar de sustentabilidad a este esquema.

- Finalmente, el desafío de mayor relevancia está vinculado con los adolescentes y jóvenes, comenzando por la situación de los más de 1.000.000 de jóvenes que no estudian ni trabajan. La transformación de esta realidad es clave no sólo para cumplir con sus derechos, sino también para definir qué país queremos para los próximos 20 años. Es por esto que me detendré con mayor detalle en este punto. La atención específica y adecuada destinada a ellos es una deuda pendiente en la mayoría de los países del mundo, sobre todo en los más pobres y con mayores índices de desigualdad. Cómo hacer para que aquellos que están fuera del sistema puedan revertir su realidad actual y construir mejores futuros, representa un gran desafío técnico y político. Cuando hablamos de jóvenes que no estudian ni trabajan nos referimos a chicos y chicas que, en plena edad de desarrollo no hacen nada, o que entran y salen del trabajo y de la escuela con mucha frecuencia, es decir, que no logran sostenerse en el sistema laboral ni en el sistema educativo. La problemática de los jóvenes que no estudian ni trabajan, la consideramos una cuestión central de la nueva cuestión social y por ello la abordaremos en un punto específico de nuestro artículo.

5. Familias y nueva estructura social

La cuestión social siempre se vincula a la cuestión familiar. Repensar lo social implica también tomar conciencia que no sólo se produjeron cambios en las políticas sociales, sino que también se modificó la **estructura social** en nuestro país con características bien diferenciadas a la década de 1970 (una sociedad integrada y con movilidad social ascendente) y a la década de 1990 (con el surgimiento de los “nuevos pobres” y la movilidad descendente).

Esta estructura social se puede ver, al menos, en base a cuatro realidades diferentes.

Por un lado, aparece el **sector de pobreza estructural** con familias privadas de cubrir sus necesidades mínimas, que están concentradas en los grandes centros urbanos y, especialmente, en el NOA, el NEA y el conurbano bonaerense. Se trata de familias que no cubren lo mínimo, están afectadas por los círculos de la pobreza intergeneracional, no se están incorporando al mundo del trabajo formal, pero sí son sujeto de gran parte de las políticas sociales antes descriptas y de mejoras parciales en la infraestructura básica.

Sin duda, los sectores de pobreza estructural a inicios del 2012 son menores y se encuentran mejor que durante los años 90, aunque continúan con similares dificultades de inserción laboral. El trabajo y la educación aún no tienen la potencialidad para generar una movilidad social ascendente.

Otro grupo que compone la estructura social vigente está integrado por **los sectores vulnerables** vinculados al mundo del trabajo informal (Argentina tiene cerca de un 35% de informalidad económica), sea por trabajo no registrado o, la mayoría, por ser cuentrapropistas (gasista, plomero, carpintero, etc.). Los sectores vulnerables claramente se auto-sostienen económicamente y viven de su propio ingreso, no tienen asistencia estatal directa aunque, en ocasiones, pueden ser beneficiados por la Asignación Universal por Hijo. Lo que marca su modo de vida es la precariedad, como primer concepto fuerte, y la falta de previsibilidad. Por ejemplo, un trabajador bancario tiene idea de lo que va a ganar durante un año, puede proyectar sus vacaciones si tiene o no ahorros. Es decir, tiene un horizonte de futuro bastante claro. Contrariamente, los sectores vulnerables no gozan de esta posibilidad de previsión. Pueden ganar más o menos pero esa falta de previsibilidad es, en gran parte, su preocupación. También paga más impuestos y tiende a ver al Estado como generador de políticas para el sector de pobreza estructural y no para sí mismo. Estos grupos no están en un proceso de movilidad ascendente.

La clase media en Argentina se vincula a los profesionales, los comerciantes y propietarios de micro empresas, los pequeños productores, los empleados vinculados al sector privado, entre otros. Parte de los trabajadores del Estado vuelven progresivamente a formar parte de la clase media con algún nivel de integración y en general no en situación de precariedad. Asimismo, se puede observar el aumento del consumo y de la previsibilidad económica, pero en los últimos años la inflación y la creciente presión impositiva es una problemática que afecta a todos los estratos sociales.

Hoy emerge una nueva problemática que afecta transversalmente tanto a los estratos en situación de pobreza como a los de clase media, que es la dificultad creciente de acceder a la vivienda propia, surgiendo una nueva generación de inquilinos en lugar de una de propietarios.

Por último, **la clase alta** en general se vincula a los profesionales, a los medianos y grandes empresarios y productores y las personas que participan de las actividades del sistema financiero. Es clave reconocer y promover a los profesionales vinculados a la ciencia y la tecnología y a los empresarios que invierten en producción y que generan trabajo decente con responsabilidad social, así como también se debería brindar mejores garantías para la

inversión privada en la Argentina, porque ello es una cuestión central para promover una segunda generación de políticas sociales basada en el acceso al empleo formal.

Los modos de vida de los sectores que se encuentran en situación de pobreza estructural, sus redes de relación, sus demandas y sus formas de organización y vínculo con el Estado tienen poco que ver con la dinámica cotidiana que tiene la clase media en Argentina, cuya característica principal es que tener trabajo formal, estar representada en la discusión salarial, contar con obra social y tener, en este contexto, un horizonte de futuro que le permite planificar y proyectar sus consumos.

Diferente a ambas realidades es la que viven los cuentapropistas o aquellos que tienen trabajo informal. Han logrado mejorar su situación en los últimos años pero lo que predomina en sus vidas cotidianas es la precariedad, las dificultades para poder planificar a futuro. Se trata de un sector claramente vulnerable, que indudablemente está mejor que hace una década, pero que no logra dar el salto a la formalización laboral.

Se podría decir que, frente al mundo del trabajo, nuestro país es una sociedad de diferentes velocidades, con unos que trabajan con determinadas condiciones (recibo de sueldo, obra social, jubilación, representación sindical, etc.) y otros que se generan sus ingresos sin tener esas condiciones o que directamente se encuentran en situación de extrema necesidad.

En definitiva, puede decir que la Argentina está frente a una nueva estructura social. Ha resuelto problemas importantes originados o consolidados en la década de 1990 y ya no tiene un fenómeno generalizado de movilidad social descendente. También reconstruyó el aparato estatal, tanto en la atención para los sectores de pobreza extrema como en la consolidación para los que tienen trabajo en el sector público. Sin embargo, aún no ha logrado rehacer la idea del camino de la movilidad ascendente por medio de la educación de calidad y el empleo formal. Este es un problema serio porque hay un contexto de mejora económica en el que no se logra visualizar cuál es el trayecto que se debe seguir para que a nuestros hijos les vaya mejor que a nosotros. Queda claro, entonces, que los próximos años nos enfrentan al desafío de integrar y reconstruir como prioridad la movilidad social ascendente.

6. Familias y participación en la Argentina

Repensar las políticas sociales también implica tomar conciencia del servicio clave de la participación familiar y social. Para ello es clave ir conociendo las nue-

vas realidades de nuestro tiempo. Es fundamental tomar y generar conciencia que cuando la gente buena no participa, quedan a cargo de las decisiones públicas los “vivos” y los inescrupulosos, por eso si queremos renovar la política es la hora que participemos todos.

Las formas de organización social en Argentina han cambiado a lo largo del último tiempo. Hablamos de organización social cuando las personas se juntan, se comprometen y brindan servicios solidarios, reclaman derechos, entre otras actividades, en algún tipo de institución o asociación civil sin fines de lucro. Una nueva generación de políticas sociales debe contribuir al fortalecimiento de las organizaciones religiosas y de la sociedad civil.

Si uno hace una división de sectores en los que identifica al Estado (cuyo rol es diseñar y promover políticas públicas), al mercado donde se produce con fines de lucro y a la sociedad civil, donde incluimos a las personas, las familias y las organizaciones comunitarias sin fines de lucro, diría que en Argentina los ciudadanos que se juntan en una cooperadora de escuela, en una sociedad de fomento, en una organización religiosa o en una organización de la sociedad civil tienen características particulares.

Una manera de analizar esas formas de organización es dividir las en dos. Creo que hay una primera división clara en Argentina de cómo se organiza la gente que participa: **por territorio o por temas de interés**. A las primeras las llamo *territoriales*, que representan a las personas que se juntan para hacer algo para transformar el lugar donde viven. Y las segundas, que incluyen a aquellas personas que se juntan porque tienen interés en la defensa de algún tema, lo que llamaría *temáticas*.

En lo que hace a lo *territorial* básicamente aparecen 3 formas de organización muy claras. La primera es la *organización de base*, que son las organizaciones barriales como la sociedad de fomento, la unión vecinal, el ropero comunitario; las redes de voluntarios, organizaciones donde el objetivo es avisar al intendente distintos problemas del barrio, prestar servicios a los chicos, dar cursos de danza, montar un comedor comunitario si hace falta, entre otras actividades claramente vinculadas al quehacer cotidiano y convivencial en una comunidad. Este servicio es muy sistemático, poco profesionalizado y puede en sus formas de organización variar según sea más o menos formalizada. Aquí no hay una estructura o un diseño de políticas públicas, sino que el objetivo central es hacer cosas concretas para mejorar el barrio y la vida de las personas y las familias. Esa es la organización primaria en Argentina. Mi impresión es que el antecesor de esta forma organizativa es el modelo de las colectividades de inmigrantes, y representa la forma más masiva en el país. En general estas organizaciones tienen

mucha debilidad de recursos económicos algo que suele generar grandes limitaciones para hacer cosas, pero cuenta con una importante capilaridad y recursos humanos que facilitan la implementación de las políticas sociales, como por ejemplo lo hacen las manzanas del Plan Vida o los voluntarios de los proyectos de las organizaciones religiosas y civiles. Tienen más capacidad en el control que en la posibilidad de poner en marcha políticas públicas por sí mismas, pero brindan una colaboración clave para su efectiva implementación. En la Argentina existen cerca de ochenta mil organizaciones sociales y la mayoría de ellas tienen esta característica.

En segundo lugar estarían lo que llamamos las *entidades intermedias*, que son las organizaciones de base que tienen redes, o constituyen redes en sí mismas, como por ejemplo Cáritas. En este sentido, no es lo mismo lo que hace cada Cáritas de Parroquias y Capillas, que son organizaciones de base y otra cosa es una Red de Cáritas de las Diócesis o de Cáritas Nacional¹⁷⁶. La diferencia fundamental es que estas segundas tienen capacidad para incidir en las políticas públicas, es decir, tienen capacidad, por la propia red, para promover e implementar políticas o acciones.

¿A qué nos referimos? Poner en marcha es, por ejemplo, poder montar una red de comedores, o una política de microcréditos o de formación sociolaboral, entre otras posibilidades. Pero también tienen gran capacidad para incidir en el debate de la agenda pública. En este sentido, en cuanto a dimensión e incidencia en la política pública habrá gran diferencia entre la Sociedad de fomento que está sola y la red Cáritas que tiene sedes en todo el país, aunque puedan coincidir en temas de abordaje e intereses a defender.

La tercera forma es la de las *Organizaciones de apoyo* formadas por profesionales y por las actividades de la responsabilidad social empresaria (RSE), y que tienen mayor capacidad de diseño y muchas veces prestan asistencia técnica o apoyo a las otras dos.

En lo relacionado con lo *temático*, es decir la gente que se junta por temas, también distinguiría 3 situaciones. Primero, *los movimientos flash*, que son movimientos de corta duración y monotemáticos, como el *flash* de la cámara de fotos. Estos nuclean a las personas y las familias sobre la base de un tema emergente, fuerte. Pero en general luego de terminado ese tema la organización como tal tiende a desaparecer. Un ejemplo podría ser: los vecinos del barrio queremos que pongan un Centro de Salud o un Destacamento Policial en el barrio. Somos de partidos políticos distintos, de religiones diferentes, tenemos distintas miradas sobre la vida pero hay un tema que nos nuclea y sobre eso trabajamos juntos. Si se logra el objetivo ganamos y cada uno se vuelve a su casa, y si no

176 www.caritas.org.ar.

logramos el objetivo, perdimos y cada uno se vuelve a su casa. Estos espacios son muy genuinos y tienen impacto en la medida en que impactan sobre la opinión pública y aparecen en la agenda mediática. De esta manera, se hace público un reclamo básicamente específico y dura lo que dura la temática o la resolución del problema. Como ejemplo de una excepción de esto sería el caso de María Soledad Morales en Catamarca, que emerge como una temática específica de un caso de una chica asesinada y que luego por la movilización de sus familiares, conocidos y una red de entidades religiosas y sociales termina consolidándose como la base del frente cívico y social en Catamarca. En este sentido, gran parte de los movimientos y las movilizaciones por el tema *inseguridad* los pondría dentro de esta categoría porque la gente siente que hay un tema que va por encima de las particularidades de la vida de cada uno y las miradas y las posiciones diferentes en el barrio, por ejemplo, y sin embargo este tema los une y los lleva para el mismo lado. Son las que usan la movilización como criterio central de su estructura.

En el segundo grupo incluyo a los *movimientos reivindicativos de derechos*. Aquí las personas se juntan porque se sienten afectadas directa o indirectamente en un derecho. Son, por ejemplo, las familias afectadas por las adicciones, que se juntan para reclamar por la asistencia para sus hijos y para que la lucha contra el narcotráfico sea abordada como prioridad de la agenda pública.

En los movimientos *flash*, el primer punto es meter el tema en la agenda pública para que el Estado se haga cargo, por ejemplo, si hay inseguridad, queremos más policías. Acá claramente el tema es más focalizado, son las familias afectadas por las adicciones, accidentes de tránsito, VIH y otras problemáticas de salud, etc. que se juntan y que en general la demanda se va discutir en el ámbito tanto ejecutivo como legislativo, porque muchos de sus reclamos están vinculados a leyes y normas: obligar a que se implementen planes de asistencia contra las adicciones, de seguridad vial, a entregar medicamentos, etc. Siempre las familias están presentes en este tiempo de movimientos como lo están también en otra clase de participación. Por ejemplo, junto a las tradicionales organizaciones de derechos humanos, en nuestro tiempo las Madres contra el paco, las asociaciones como luchemos por la vida y de víctimas de la inseguridad van surgiendo como nuevos movimientos reivindicativos de derechos.

Tercero, son los *movimientos de calidad de vida* y pondría acá a aquellos que trabajan por cuestiones no materiales, a lo que se llama post-materiales. Los movimientos verdes y ecologistas, la defensa de usuarios y consumidores. La discusión no está en el reclamo sobre un tema puntual o sobre la cuestión salarial, sino sobre mejoras de la calidad de vida. Estos movimientos en general están formados por la clase media, pero

es transversal a todos los estratos sociales. Tienen un peso muy fuerte en los modelos europeos y con un peso que va a ser más creciente en Argentina en los próximos años, sobre todo con la temática del medio ambiente.

En nuestro tiempo, necesitamos repensar la participación ciudadana, ya que junto a lo *territorial* y lo *temático* hoy se necesitan nuevos descriptores, porque emergen cuestiones donde se pierde la diferencia entre lo territorial y lo temático, y los mismos se cruzan transversalmente. Es por esto justamente que en el marco de mi análisis de la situación identifiqué tres sectores:

En el primer sector, aparecen *los movimientos de trabajadores desocupados* que también conforman movimientos reivindicativos de derechos nucleados en torno al derecho al trabajo formal: vinculados en la crisis del 2001/2002 y en los años posteriores a los piquetes, actualmente no pueden ser calificados solo por esta metodología de protesta, porque sus actividades se han ampliado al mundo de las cooperativas, las fábricas recuperadas, la economía social, entre otras iniciativas sociales. Asimismo, el piquete, como metodología de protesta, también en nuestro tiempo es utilizado por diversos actores sociales. Estos movimientos tienen como característica particular el representar a las familias que buscan acceder al trabajo formal, pero también que buscan una mayor visibilidad en el espacio público, y ello es una realidad que no existía antes: con ellos un nuevo sujeto histórico emerge a partir del neoliberalismo, y hasta llega a contar con representación en las instituciones de la democracia, situación que contribuye a fortalecer la misma. Un desafío de estos movimientos es, cuando se presentan las oportunidades laborales, seguir profundizando vías para contribuir organizada y creativamente al pase gradual de los planes sociales al empleo formal, por medio, entre otras, de estrategias de desarrollo local y de fortalecimiento de la economía social.

Un segundo sector que emerge en nuestro tiempo, no por nuevo, pero sí porque se había debilitado por las políticas de la década de 1990, son *los sindicatos*. Claramente en la Argentina son un sector que cruza ambos ejes, lo territorial y lo temático. En Argentina tienen tradición, son el gran actor social de la Argentina y recuperan su posición de manera importante con la recuperación económica de la última década. Nos referimos a sindicatos que tienen, sobre todo en el caso de las variantes de la CGT, capacidad de concertación y de representación de los trabajadores ante el Estado y los empresarios, capacidad de servicio a los trabajadores y a sus familias (obras sociales, asesoramiento jurídico, actividades turísticas, culturales, formativas, entre otras), capacidad de organización y movilización que no tiene ningún otro actor, ni partido político ni nadie en el país, y que han logrado consolidar a los trabajadores formales

en una posición creciente. En este último tiempo la demanda sindical no sólo se ha focalizado en conservar las fuentes de trabajo o mejorar las condiciones laborales, sino ahora también en fortalecer el poder adquisitivo de los salarios afectados por la inflación y por el impuesto a las ganancias.

Esta agenda también es compartida por los sindicatos agrupados en las distintas variantes de la CTA.

Los sindicatos, para lograr una mejor representación de los trabajadores y de sus familias, hoy se enfrentan con la problemática de cómo lograr que esas capacidades múltiples se traduzcan en una constructiva mayor incidencia política en las instituciones de la democracia. Asimismo, el Estado debería descentralizar recursos en los sindicatos para fortalecer las políticas de creación de nuevas fuentes de trabajo decente, ya que los mismos pueden contribuir a liderar el sistema de formación y actualización laboral, de acceso al primer empleo joven y pueden colaborar mediante sus estructuras y servicios en las estrategias de fortalecimiento y desarrollo familiar, iniciativas que consideramos centrales de una segunda generación de políticas sociales.

Como *tercer sector ubico a los grupos vinculados a la re-religiosidad*. Repensar lo social implica tomar conciencia de la vigencia de una agenda de los valores trascendentes donde un mayor respeto de la dignidad de cada persona y la solidaridad con todos va surgiendo como nuevo fenómeno con una alta proyección .positiva para la integración social y para la cultura del encuentro a la que nos convoca el Papa Francisco. Podemos detectar que va emergiendo una Argentina más espiritual y más solidaria todavía invisible, pero que conforma una realidad que es novedosa desde la magnitud que progresivamente va tomando más presencia, más visibilidad, más vitalidad, y donde las familias también ocupan un rol central. Estos grupos, formados por distintas personas religiosas, católicas, evangélicas, entre otras, tienden a vincularse con lo social a través de la solidaridad más de carácter espontáneo, brindando distintos servicios de asistencia, por ejemplo, montando un merendero, un comedor comunitario, brindando algún tipo de ayuda, servicios profesionales gratuitos, formando grupos de oración que vinculan la fe y el servicio. Lo novedoso es que no solo buscan asistir la pobreza material, sino también la pobreza existencial y relacional. Van llegando, como señala el Papa Francisco, a las periferias existenciales.

Los grupos son capilares y están absolutamente descentralizados, o sea que no constituyen una red formal institucional, al estilo Cáritas¹⁷⁷ –aunque pueden vin-

177 Cáritas Argentina (www.caritas.org.ar).

cularse a las mismas—, sino que encontramos en todos el país una masivo número de personas que de manera individual o en pequeños grupos de familias brindan distintos servicios solidarios, comparten actividades espirituales —también e nivel ecuménico e interreligioso— y planteen distintas maneras sobre cómo vivir mejor, más cercanos y más seguros. La interpretación es que este fenómeno está vinculado a tres cuestiones centrales: la búsqueda de un sentido de pertenencia, de trascendencia y de construcción de un futuro. La vida posmoderna es el arte del vacío constante y la re-religiosidad radica en la búsqueda de una solución a ese vacío. Se trata de llenarlo de ideas, propuestas, encontrar compañía, mejorar los vínculos, ser solidarios.

Estos movimientos lo podemos encontrar transversalmente en todos los estratos sociales, especialmente en los sectores en situación de pobreza y medios de la sociedad, y logran algo que en principio no parece sencillo y es vincular las problemáticas de la coyuntura de la vida cotidiana y de los problemas sociales, con la cuestión trascendental y el sentido de la vida de las personas y las familias.

En este sentido, existe en el país un fenómeno fuerte de re-religiosidad que, desde mi punto de vista, implica nuevas formas de organización social en términos de prestar servicios y asistencia social más dinámica y capilar, y ahora el desafío es complementar las mismas con otras formas solidarias más institucionalizadas.

Asimismo, en la Argentina ha habido un proceso largo en términos de fortalecimiento de estructuras organizacionales religiosas, cuya presencia en la vida pública ha sido clave en la Mesa de Diálogo Argentino que contribuyó a la pacificación del país y al consenso sobre una serie de políticas sociales de alto impacto a favor de nuestros hermanos: en este sentido, es de destacar a partir de la crisis de 2001/2002 el fortalecimiento de Cáritas Nacional que desde el enfoque de caridad transformadora ha cambiado mucho su esquema, pasando de un esquema más asistencial, a un esquema que vincula asistencia, formación y promoción y que hoy se traduce en programas de viviendas, microcréditos, prevención de las adicciones, construcción de ciudadanía, inclusión socioeducativa, incidencia en la agenda pública, implementación de programas sociales más consolidados y profesionalizados.

En el laicado católico también se van extendiendo las redes de profesionales solidarios, las mesas de dialogo ciudadano y servicios como la Red de Desarrollo Integral del Niño y la Familia (REDINFA). Asimismo, un signo positivo de nuestro tiempo es que en las comunidades cristianas se va fortaleciendo y progresando una fuerte opción por los jóvenes, la asistencia de las adicciones, y la formación de nuevos liderazgos.

Desde la AMIA¹⁷⁸ es destacable el avance de sus programas sociales, como por ejemplo el servicio de empleo, y de la DAIA¹⁷⁹ su permanente compromiso de luchar contra toda expresión de antisemitismo, de discriminación, racismo y xenofobia, alertando sobre nuevas formas de discriminación por pobreza y aspecto físico, entre otras, cuyo abordaje también debe formar parte de una segunda generación de políticas sociales.

Estos tres esquemas de organización trascienden la diferenciación entre lo territorial y lo temático (movimientos de desocupados, sindicatos y movimientos de re-religiosidad) y cobran fuerza en la última década no por ser movimientos nuevos, sino porque cobran una vitalidad y una masividad que no habían tenido en años anteriores, y que debemos tener en cuenta en el diseño y la implementación en territorio de las políticas sociales.

Lo mismo podría decirse, aunque como fenómenos más acotados, de los movimientos vinculados a comunidades indígenas y a jóvenes que buscan revalorizar su rol en el espacio político.

Estas formas de organización que se han planteado en este apartado dan cuenta de lo masivo, de las grandes maneras que tienen los ciudadanos de expresar sus reclamos o propuestas. Esto se da en el marco de una sociedad con importantes niveles de participación y movilización que busca ampliar su nivel de incidencia, y cuyo fortalecimiento es clave para el desarrollo de una segunda generación de políticas sociales, en este sentido proponemos la creación de un Fondo Federal de Fortalecimiento de las Organizaciones Solidarias.

Los sectores descriptos son los que, a mi criterio, conforman hoy el esquema de la organización social en la Argentina, donde como mencionamos las familias van ocupando un rol central.

7. Familias, acceso a la justicia y transparencia de gestión

La mirada social no es completa si no incorporamos la cuestión ética, de los valores, en este sentido todo abordaje social debe partir de la base que *“todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...) deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”* (Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 1°).

178 Asociación Mutual Israelita Argentina. AMIA (www.amia.org.ar).

179 Delegación de Asociaciones Israelitas Argentina (www.daia.org.ar).

La promoción de una nueva generación de políticas sociales con eje en las familias, debe abordar nuevas problemáticas que afectan a las mismas y que hoy se vinculan con el acceso a la justicia, por ejemplo, ante el crecimiento de la inseguridad pública, la violencia y el abandono familiar, y el impacto de las adicciones en el núcleo familiar; y que también se relacionan con la transparencia de gestión, por ejemplo ante la discrecionalidad, el clientelismo y la discriminación en el acceso a las políticas sociales.

En nuestro tiempo junto a la desigualdad económica van surgiendo nuevas desigualdades como la desigualdad ante la justicia y ante la administración pública, que contribuyen a la reproducción de los círculos intergeneracionales de la pobreza y la exclusión social y que también impactan negativamente en la autoestima y en el sentido de la vida de las personas y de las familias.

Vamos así tomando conciencia que promover el acceso a la justicia y a los programas sociales en condiciones de igualdad forma también parte de un nuevo e integral estilo de abordaje social.

Otro desafío es mejorar el vínculo entre la justicia y los ciudadanos. En primer lugar, da toda la impresión –y por supuesto esta opinión es bien discutible– que está casi quebrada la relación entre la justicia y la sociedad, no hay una relación muy fluida. En la desigualdad ante el acceso a la justicia, quienes tienen recursos, tanto económicos, como de contactos, vínculos, acceden de una manera a la justicia y quienes no tienen esos contactos, de otra, o simplemente no lo logran. Este primer punto parece significativo, porque es difícil construir un tejido social sobre la base, de parte de los ciudadanos, de que cada uno se tiene que arreglar como pueda y ver cómo encuentra la solución; las reglas van cambiando de acuerdo al poder de cada persona para establecer vínculos o contactos. En ese sentido estamos frente a un problema importante, con una relación muy complicada entre la justicia y la sociedad, sobre todo por esas percepciones que compartimos de tener o no contactos.

Lo que queda claro es que en Argentina no es lo mismo la justicia para los pobres, quienes están limitados en el pleno ejercicio de su derecho de igualdad ante la ley y a la personalidad jurídica, que por ejemplo, garantiza la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo N° 6.

En mi experiencia como Ministro he tenido a mi cargo los Institutos de Menores de la provincia de Buenos Aires, he hablado claramente con los chicos que cometen delito y me queda claro que terminan en situación de encierro los que no tienen recursos o buena defensa de un abogado. Los sectores más pobres son los

que tienen más complicaciones porque no tienen recursos, y ello contribuye a la estigmatización y la reproducción de la pobreza.

La idea de que la justicia es distinta para unos y otros, complica la vida cotidiana y va desenganchando a la sociedad de las reglas de la justicia y de la idea que hay un camino que todos tienen que hacer y que quién no lo hace paga por ello.

Esto complica la vida cotidiana en los barrios, porque está claro que quienes tienen efectivamente los contactos, con la policía, con personas influyentes, les va mejor que quienes no los tienen. La desigualdad es cercana y cotidiana, se da dentro de un mismo barrio, lo que permite a alguien estar en peores o mejores condiciones.

Un segundo punto tiene que ver con la información vinculada al conocimiento de las leyes y del acceso a la justicia. No queda claro cómo acceder a la información, cómo tener conocimiento sobre lo que hace la justicia, cuáles son las reglas que hay que encarar y cuáles no. Hubo algunos avances, en publicaciones en páginas web, en ser un poco más amigable, pero en términos generales, para el ciudadano el mundo de la justicia sigue siendo algo difícil de entender y acceder. Al no haber un sistema claro de vinculación Estado, sociedad y justicia, a los que tienen poderes les va de una manera y los que no los tienen les va de otra.

Un tercer punto es el vínculo entre justicia, pobreza y exclusión social. Está claro que los problemas sociales exceden a la justicia, los más de 1.000.000 de jóvenes que ni estudian ni trabajan, el 25% de pobreza, el 34% de informalidad laboral no son problemas que se puedan atribuir a la justicia, pero la falta de acceso a la justicia aumenta la exclusión. En este sentido, la justicia debería incorporar una mirada más social en su accionar, que tenga que ver con casos puntuales y con establecer cuáles son los derechos básicos que hay que establecer, que son obligatorios y que la justicia, el Poder Ejecutivo, el Legislativo y toda la sociedad tiene que lograr.

Un posible debate en Argentina es cuál es la **línea de ciudadanía**, que es lo mínimo que tenemos que alcanzar todos. Diría que todos tienen que terminar la secundaria, todos tienen que tener acceso a la salud y a un ingreso básico, y ver qué hace cada uno para que eso suceda. Al no haber un consenso básico, al no estar establecida esa “línea de ciudadanía” no hay un acuerdo sobre qué significa ser ciudadano, qué derechos tenemos todos y qué es lo que tenemos que lograr entre todos para que esos parámetros se cumplan y se logre una mayor cohesión social.

Hay un punto significativo y es que la justicia funciona mejor o peor, puede estar más o menos vinculada con poderes económicos o políticos, pero lo que está claro

es que la justicia no está tomando la temática de la inclusión social como un aspecto fundamental en su accionar. Un avance positivo en este sentido ha sido el ejercicio del derecho de incidencia colectiva, que garantiza el artículo 43 de la Constitución Nacional, y por medio del cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Mendoza promovió el saneamiento del Río Matanza-Riachuelo ante el impacto humano y social de la contaminación ambiental del mismo. En este contexto, podemos señalar que también una nueva generación de políticas sociales debe abordar las problemáticas ambientales que afectan a las familias y que contribuyen a reproducir la pobreza.

El cuarto punto se vincula al problema en la interpretación de la ley. Tenemos, por ejemplo, la ley de protección de los derechos del niño y cada uno de los diferentes actores entiende algo absolutamente distinto acerca de qué es esa ley. El asistente social, que trata con niños que han cometido delito o que están en situación de pobreza recibe del juez una apreciación, la directora de la escuela le dice otra, el funcionario del área social le dice otra cosa y todas las personas opinan distinto. Hay un serio problema de interpretación de la ley, porque no puede ser que haya múltiples visiones y todas tengan razón, porque así es imposible la aplicación, y por ello se requiere un manual de procedimiento social.

Seguimos reflexionando en torno a una segunda generación de políticas sociales con eje en el desarrollo familiar. Un quinto punto se relaciona con la transparencia de la gestión pública, por ejemplo, ante la discrecionalidad, el clientelismo y la discriminación en el acceso a las políticas sociales que exigen tolerancia cero del Estado en todos sus niveles y de la sociedad y que conforman nuevas formas de corrupción que atentan la dignidad y los derechos de nuestros hermanos en situación de pobreza y exclusión.

Debemos erradicar la discrecionalidad de las políticas sociales que atentan contra la dignidad de nuestros hermanos y contribuyen a reproducir la pobreza. Lo contrario al clientelismo es la universalidad. El clientelismo significa intermediación. Cuando no hay intermediación, cuando hay un acceso directo a los programas, se rompe el clientelismo. La asignación universal por hijo tiene todavía dificultades pero es un avance significativo. No sólo avanza sobre el clientelismo, sino que marca un piso. Toda familia tiene este nivel de ingreso, y ello va generando autonomía. Si nosotros logramos establecer un piso de ciudadanía, claramente la situación va a mejorar. Habiendo salido de la emergencia, necesitamos dar un salto de ciudadanía.

Lo que está claro es que hemos tenido avances en distintas dimensiones, la situación social ha mejorado en los últimos años, hubo más capacidad de la política

para incidir sobre la economía, pero no ha mejorado estructuralmente la relación entre la justicia y la sociedad. Tenemos que cambiar, formular nuevas reglas, descentralizar la justicia, contar con equipos interdisciplinarios, porque si no avanzamos en la accesibilidad a la justicia, la transparencia y en la claridad respecto de cuáles son las reglas vamos a seguir en un sistema de mucha incertidumbre en materia de justicia.

Y allí es donde se vinculan transparencia, justicia y familia. Así como la política social se ha disgregado, dispersado (armar programas para problemas específicos sin tomar a la familia como un ámbito integral), también el tratamiento de la justicia separa y segmenta.

Si hace falta una segunda generación de políticas sociales con eje de intervención en la familia, da la impresión de que algo similar está faltando en lo que hace al tratamiento de la transparencia, la justicia y el control de la corrupción.

8. Una segunda generación de políticas sociales con eje en el desarrollo familiar

Luego de la crisis de 2001, la Argentina ha tenido una década de crecimiento económico con tasas cercanas al 8% anual. Sin embargo, esta situación no impactó en todos los argentinos de la misma manera y continuamos con una estructura social muy desigual: la diferencia de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre es hoy de 22 a 1. Ello refleja que el mero crecimiento económico no garantiza el desarrollo integral y la justicia social.

Como quedó claro en los últimos tiempos, el Estado puso en marcha políticas sociales con una orientación más amplia, como la Asignación Universal por Hijo. También se generaron algunos avances en la infraestructura básica. La educación aún no aparece como la vía para generar una movilidad social ascendente que permita entrar en el mundo del trabajo.

De allí surgen los desafíos para esta década

El primer desafío pasa por resolver el problema de pobreza estructural. Lograr que todos los habitantes del país tengan piso de material y servicios básicos. Para ello, es necesario establecer una fuerte política de inversión en infraestructura, con recursos

permanentes para las áreas sociales y generar políticas focalizadas en las zonas del NOA, NEA y los grandes centros urbanos.

El segundo eje radica en la distribución territorial del país. Tenemos dos tipos de desequilibrio. Uno vinculado a la concentración de ciudadanos en un espacio territorial reducido: el conurbano bonaerense. En el área metropolitana, que representa el 1% del territorio nacional, vive casi 1/3 de la población argentina. Esto implica un importante problema económico para lograr crecimiento y también para generar políticas sociales buscando mejorar el sector. El segundo tipo de desequilibrio, tiene que ver con la necesidad de pautar metas para cada región: poblar la Patagonia; generar un fondo especial para favorecer el NOA, el NEA; acompañar determinadas actividades productivas y mejorar la calidad de vida en los grandes centros urbanos.

El tercer punto requiere el establecimiento de un plan estratégico de desarrollo regional y local que vincule con inteligencia el campo con la industria, y desarrolle nuevos servicios. Esta definición debe conjugarse no sólo con un esquema de financiamiento sino también, con un sistema de educación que acompañe y vincule esas actividades. También con el apoyo a aquellas cadenas productivas y a las micro y pymes que generan empleo para los sectores con menos oportunidades de acceso al mercado laboral.

El cuarto desafío determina la necesidad de atender el trabajo informal y apuntar a generar un mercado de trabajo en el que lo formal sea un punto clave, la regulación estatal sea un elemento significativo y la masificación del crédito alcance al mundo del cuentapropismo y la economía social, fortaleciendo a las personas y a las familias emprendedoras. Si continuamos con un mercado de trabajo de dos velocidades (formal e informal) va a ser difícil achicar las brechas sociales.

Los contenidos en la escuela secundaria y la calidad educativa en general requieren una especial atención. Ése debe ser el quinto reto social del país de cara al final de esta década. Los logros de haber destinado más del 6% del PBI a la educación, la entrega de *netbooks* y el aumento de alumnos en las escuelas secundarias por la Asignación Universal por Hijo marcan los nuevos desafíos. Hacen falta más escuelas secundarias e inversión, como también equilibrar los niveles de conocimiento, de tecnología e infraestructura entre la escuela pública y la privada. Los chicos que cursan en una escuela privada, muchas veces, aprenden contenidos diferentes a los de la escuela pública. Las desigualdades se manifiestan en la infraestructura, la cantidad de horas de clase y las herramientas a las que acceden para estudiar. Asimismo, debemos promover un nuevo sistema dual que vincule educación+trabajo.

El sexto se refiere a la reestructuración del sistema de salud. La atención primaria atraviesa una fuerte dificultad y es que, toda la red de hospitales –que, sin duda, ha mejorado debido a que se invirtió en infraestructura– está siendo utilizada por la población como atención primaria y secundaria. Esto implica que una persona, ante cualquier eventualidad, no va a la salita de su barrio, sino que se dirige al Hospital. Ello provoca una sobrecarga, una saturación y colapso en la atención de pacientes.

Finalmente, el séptimo eje junto con los programas universales, debemos avanzar en nuevas políticas públicas específicas de fortalecimiento de las familias que sufren diversas problemáticas y privaciones, como, por ejemplo, los siguientes:

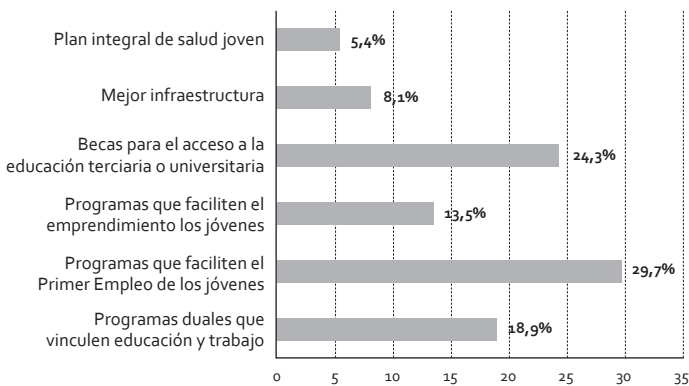
- Fortalecimiento de hogares monoparentales a cargo de hijos (los datos del Censo 2010 reflejan que el 34,2% de los hogares tienen jefatura femenina, problemática que se vincula al ingreso familiar único que profundiza la pobreza).
- Fortalecimiento de hogares con problemáticas de salud (adicciones, enfermedades crónicas, entre otras).
- Fortalecimiento de familias con problemáticas especiales (embarazos adolescentes, familias numerosas, familias a cargo de adultos mayores y de personas con discapacidad, entre otras).
- Fortalecimiento de familias en situación de abandono y violencia familiar.
- Fortalecimiento de familias con déficit habitacionales y afectadas por desigualdades territoriales (familias inquilinas, hacinadas, en situación de calle, en asentamientos, con déficit ambientales etc.).
- Fortalecimiento de familias con déficit educativos.
- Fortalecimiento de familias emprendedoras de la economía social.
- Fortalecimiento de familias jóvenes (por ejemplo, mediante deducciones impositivas, créditos para la compra del terreno o la vivienda propia, etc.).

Consideramos que las políticas sociales universales deberían seguir a cargo del Gobierno Nacional, pero se deberían descentralizar recursos en las provincias y los municipios para que las políticas familiares específicas sean diseñadas, implementadas y controladas en las instancias territoriales locales, con una activa participación de los gobiernos municipales, las familias, las comunidades religiosas y las organizaciones de la sociedad civil.

9. El eje familia y un desafío central de la Argentina que viene: la inclusión de los jóvenes como política de Estado

Una segunda generación de políticas sociales requiere de una nueva metodología de consultas ciudadanas, como las que hemos realizado en la Red de Prioridades Argentinas primero en Prioridad Joven y ahora en Prioridad Familia. En la Consulta Familia, que realizamos en el marco de esta investigación, la Red de Prioridades Argentinas (Red PAR) con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP), las respuestas a la pregunta: *¿Cuáles de las siguientes propuestas de políticas públicas considera clave para el futuro de sus hijos?*, refleja que el 29,7% de los encuestados señaló la importancia que sus hijos accedan a Programas de Primer Empleo Joven, el 24,3% a Becas de acceso a la educación terciaria y universitaria, el 18,9% señaló el acceso a sistemas duales que vinculen educación y trabajo, y el 13,5% indicó Programas de Primer Emprendimiento Joven. Estos datos nos brindan las claves para seguir promoviendo nuevas políticas de juventud que son estratégicas para el pleno desarrollo familiar.

PROPUESTA DE POLÍTICAS SOCIALES



La población joven tiene en la actualidad una importancia demográfica significativa y una relevancia estratégica fundamental para la construcción de la sociedad del conocimiento y el desarrollo integral de la Argentina.

Es en ese marco en el que deben ser reconsideradas las políticas de juventud y los jóvenes deben ser destinatarios y protagonistas de una segunda generación de políticas sociales, contemplando los altos niveles de vulnerabilidad y exclusión social a los que se encuentran expuestos los jóvenes de nuestro país, así como los múltiples obstáculos

existentes en su búsqueda de emancipación, de formación de la propia identidad, su propia familia y de creciente interacción con la sociedad.

Es necesario hacer una distinción entre los que estructuralmente son jóvenes que no estudian ni trabajan y los que corresponden a una zona gris correspondiente a quienes consiguen una “changuita” o van a la escuela esporádicamente, aunque en ambos casos existe una exclusión material producto de los bajos ingresos y una exclusión cultural, dado que les cuesta interactuar con el mercado de trabajo y carecen de los recursos de socialización necesarios para acceder a él.

Muchas veces se emparenta a los jóvenes en situación de vulnerabilidad con las drogas o el delito y se trata de una estigmatización, porque, si bien existen situaciones críticas, quienes no estudian ni trabajan son jóvenes en peligro y a quienes la sociedad ve como peligrosos lo que origina un aumento de la distancia y la segregación que termina por asociarlos con la delincuencia, y reproduciendo la pobreza. Muchos jóvenes dejan de estudiar porque deben ir a trabajar y otros no trabajan porque son explotados o reciben salarios indignos.

Por su lado, gran parte de estos jóvenes tiene una mirada negativa respecto de su propio futuro, vinculada con lo que les pasó a sus padres y que los lleva a creer en una profecía autocumplida: el paco, el embarazo adolescente y la violencia son la consecuencia de la búsqueda de un lugar de contención e identificación para esos jóvenes que no creen en la política ni en las instituciones, aunque, en la mayoría de los casos rescatan a la escuela no tanto por lo que aprenden, sino como un ámbito razonable y contenedor que, al menos, a veces los escucha, y también valoran la familia y las amistades.

El desafío que se plantea es cómo hace el Estado para llegar a estos jóvenes, cuando quienes tienen esa posibilidad son los que llamamos “tutores de calle”, esas personas que poseen la legitimidad que los funcionarios no tienen, y que puede ser un sacerdote, un pastor, el maestro panadero de un curso de capacitación, el técnico de un club de barrio o un maestro. Es por eso que se los debe capacitar a esos referentes creíbles para llegar a los jóvenes, acompañarlos, sostenerlos y promoverlos. Por ejemplo, si un chico deja de ir a la escuela o al curso de formación profesional, tiene que haber quien vaya a buscarlo pero debe ser alguien creíble.

Si bien acceder a cierto nivel educativo no es condición suficiente para conseguir un empleo, los jóvenes de clase media tienen una red de relaciones de familia y comunitaria que les permite su inserción en el mercado laboral. Igualmente muchos jó-

venes de los sectores medios sufren diversas problemáticas y la incertidumbre entre la movilidad social y la descendente, por ejemplo si sus padres quedan desocupados. La mayoría de los chicos pobres no cuentan con redes de apoyo, y es allí donde resultan clave los recursos de los tutores de calle, las asociaciones religiosas y comunitarias y las redes de familias solidarias, al generar un proceso de acompañamiento permanente, razón por la cual hace falta fortalecerlos y aportarles capacidad técnica para que puedan aprovechar su legitimidad y elaborar proyectos.

El rol que le cabe al Estado para igualar o equilibrar las oportunidades de los jóvenes es generar condiciones iniciales parecidas para compensar esa situación de desventaja en que se encuentran. Para eso, el rol de las organizaciones religiosas y de la sociedad civil en relación con los jóvenes en riesgo social es muy importante y tanto ellas como el Estado deben repensar su metodología de trabajo puesto que la identidad y modos de pensar de los jóvenes cambiaron mucho y para abordarlos se necesita generar instancias más abiertas.

En este sentido, es prioritario buscar alternativas de inclusión de carácter colectivo, asociativo y solidario, que además puede contribuir al ejercicio de la responsabilidad social compartida, configurando un espacio en el que puedan confluir los aportes de los diferentes actores de la sociedad, con recursos y perspectivas sumamente variables, y con la responsabilidad del Estado de descentralizar en los Municipios recursos para proyectos locales de inclusión social.

¿Qué hacer con los chicos que cometen delitos?

Ya fue dicho que de todos los problemas sociales que tiene nuestro país, nos encontramos con un drama social de proporciones que da cuenta más de 1.000.000 de jóvenes de 16 a 24 años que en Argentina no estudian ni trabajan. Junto a los mismos, se trata también de situaciones específicas complicadas en un ciclo en donde un chico en el Conurbano Bonaerense, o de otros grandes Centros Urbanos, se encuentra hacinado en la casa (duerme mucha gente en un cuarto, hay mucha gente en el lugar, no tiene espacio, no tiene lugar); se va a la esquina porque en la esquina está mejor que en la casa, porque en la esquina hay más luz, hay más aire, hay más espacio. Por esta situación de su hogar, el vacío existencial, la desesperanza, la baja autoestima y diversas privaciones que sufre, en la esquina empieza a consumir porque quién no consume y, especialmente, el que no consume paco, es un pibe que está raleado, es el chico que está fuera de todo; cuando empieza a consumir, no sólo tiene un problema de salud

y un problema de adicción; comienza a tener un problema de endeudamiento, se endeuda, empieza a necesitar plata; se complica fuertemente con el tema de la droga, especialmente con el paco que es una droga altamente adictiva y se endeuda rápidamente. Y, cuando se endeuda, se le acerca una persona a ofrecerle alguna alternativa para cancelar esa deuda. Ese ciclo es de seis meses en el Conurbano Bonaerense y los Grandes Centros Urbanos en nuestro país.

Ese ciclo que comienza con un joven que estaba hacinado en la casa y no sabía qué hacer, que se fue a la esquina y está complicado y endeudado, son seis meses. Se completa, luego, con una parte de la dirigencia política y los medios de comunicación marcándolo con el dedito y diciendo *“Éstos son los pibes causantes de inseguridad; hay robo e inseguridad porque éstos son los pibes causantes de la inseguridad”*, cuando en la realidad la inseguridad es multidimensional, y lo que hacemos es, básicamente, poner contra las cuerdas a los pibes que no saben qué hacer en la Argentina, y así se sigue reproduciendo la exclusión de los mismos. O porque no tienen nada que hacer o porque entran en marzo a la escuela y se van en abril, en mayo, antes que les llegue el monto de la beca que les llega en agosto o porque, claramente, enganchan un trabajo que era de \$1600 –pero en realidad, les dan \$1400– y cuando llegó con la motito de un lado a otro, resultó ser que le descontaron las 2 porciones que se comió en el medio y entonces, le queda mucho menos, y la cuenta que saca ese joven es que no le sirve el trabajo porque cambia la plata y porque a los que se vinculan a otras cosas en el barrio les va mejor que a los que trabajan.

¿Esto quiere decir que los jóvenes que cometen delitos son sólo víctimas?; ¿qué no hay que hacer nada?; ¿que con prevención solamente se resuelve el problema? NO. Hay mucho para modificar y trabajar con los pibes que cometen delitos sin caer en frases hechas y sin creer que la discusión es, sólo, cuál es la edad en la que son imputables por los delitos cometidos, porque se requieren nuevos abordajes integrales e integradores, que incluye en caso de ser necesario un sistema de sanción, pero también de inclusión social, para evitar círculos de pobreza y círculos de inseguridad. En este contexto, vale la pena analizar cuál es el contexto en el que se mueven los jóvenes en Argentina para tener una mirada más integral, que evite tanto la idea de que todo se resuelve con nuevas leyes o que la cuestión pasa exclusivamente por más educación.

Los continuos hechos de inseguridad reflotan permanentemente el debate sobre la edad de imputabilidad. Parece importante en esta cuestión, separar la paja del trigo:

- Los jóvenes que cometen delitos no son mayoría en el mundo de la delincuencia. Hay jóvenes, pero también hay adultos que cometen delitos. Suponer que los jóvenes son los que cometen más delitos es un error grave que no

marca ninguna estadística real. El problema de la inseguridad es generalizado, y como dijimos multidimensional.

- Los jóvenes sí, cometen delitos más violentos, más impactantes y con acciones más mediáticas. No establecen relación y pueden terminar de la peor manera por un par de zapatillas, eso es en parte producto de las adicciones y también por la idea de que no hay futuro y que en el corto plazo la vida de ellos mismos se va a terminar.
- Es claro que hace falta un sistema de responsabilidad penal juvenil, con jueces y defensores especializados en jóvenes para los que cometen delitos graves. Este sistema debe darle garantías al joven y debe permitirle al juez enviarlo a un instituto cerrado y seguro para el joven si ha cometido un delito que determine esa situación.
- La cuestión de los delitos graves da cuenta de dos situaciones, a la vez: a) el chico que mata o roba generalmente tiene un mayor detrás y una red de corrupción que usa a los jóvenes. Si no se desbarata esa red, la cosa no va a cambiar; b) la otra cuestión es a dónde va un chico que cometió un delito.
- Los Institutos se encuentran colapsados, abarrotados de chicos que no pueden salir al patio y que usan el aula como una celda más porque no hay otro lugar. El problema hoy de los institutos es el hacinamiento (el mismo que da origen al conflicto social en los grandes centros urbanos). Si no avanzamos en la construcción de institutos de 24 chicos, con escuela adentro, capacitación laboral y máquinas y herramientas que puedan llevarse para trabajar luego, la reinserción pasa a ser sólo una palabra vacía que no tiene ninguna condición real para efectivizarse.

Es necesario, de este modo, un plan masivo que ponga el acento en la inclusión de los jóvenes y que, además de incluir los programas de becas y apoyo económico que ya se están llevando adelante en la Argentina y que requieren ser fortalecidos y ampliados, incorpore también una red de tutores creíbles para los jóvenes.

En relación al sistema laboral, el problema de los jóvenes no es entender qué tarea deben realizar, sino mantener una rutina laboral de ocho horas, cuando muchos no han visto ni a su padre ni a su abuelo trabajar, o los han visto trabajar en situaciones inhumanas, explotados, sin salarios dignos, y que trabajando con esfuerzo igual no han podido salir de la pobreza y se sigue precarizando su situación.

Los jóvenes sólo creen en aquellos a quienes ven cotidianamente y no respetan tanto a las instituciones como sí a algunas personas específicas: la maestra que tiene buena onda, el sacerdote y el pastor, algún referente vecinal, algún técnico de club de barrio. Hay que potenciar una red de tutores para los jóvenes a los que sientan que no tienen que fallarles, y que puedan ayudarlos a sostenerse en su tarea laboral o en la escuela.

La tarea de la política no parece ser, precisamente, señalarlos con el dedo y echarles la culpa de la inseguridad sino, en todo caso, brindarles oportunidades para que puedan terminar la escuela secundaria y consigan un trabajo decente. La solución de este problema es central para saber qué país queremos para los próximos años y debe ser prioridad de una agenda de políticas sociales.

Es importante el aporte de todos los actores involucrados en la política social para tratar las problemáticas de los jóvenes. Contribuciones del Estado en todos sus niveles (a través de políticas económicas, como socioeducativas y sociolaborales, tanto universales a nivel nacional, como descentralizadas en los Municipios y las organizaciones religiosas y de la sociedad civil), del sector privado (en el ejercicio de la responsabilidad social empresaria), de los sindicatos, de las organizaciones no gubernamentales, del mundo académico y del estudiantado (en el ejercicio del voluntariado como retribución a la sociedad y muestra de compromiso social).

También desde el sistema productivo deben orientarse experiencias de inserción social de jóvenes desde un concepto de sustentabilidad social y la producción simbólica de valores e intercambios sociales y culturales, que hacen que estas experiencias productivas, además de producir objetos y proveer de una mínima base material a fuerzas sociales capaces de plantear estructuras económicas alternativas, construya sujetos capaces de salir del aislamiento, tomar sus propias decisiones e influir en la realidad.

Las políticas sociales no deben orientarse como solución exclusiva a los problemas de juventud, sino como política complementaria a un sistema de medidas que trabajen en conjunto los problemas de oferta y demanda de mano de obra juvenil y también del acceso al progreso educativo.

Además de la exclusión económica, los jóvenes perciben la exclusión de sentido de pertenencia, es decir el fenómeno conocido como “privación relativa” que es la sensación de no estar en ningún lado, que a nadie les preocupan, que nada los contiene y que no ven para camino a seguir, y es la que marca la diferencia entre las expectativas

y lo concreto. En lo que sufren los jóvenes: los pobres porque no entran en el mercado laboral, no tienen dinero y no logran ver una carrera con futuro de inclusión, y los no pobres porque tienen sensación de vacío al no percibir ningún lugar que los contenga, ni espacio de pertenencia.

Por otra parte, está el problema de dónde ir a buscar a los jóvenes, porque ya no están en la sociedad de fomento, el club de barrio o la escuela; sino que están en los ‘no lugares’: como tomando una cerveza en el kiosco. Un problema que, en parte, se resuelve yendo a buscarlos donde estén, pero, fundamentalmente, se resuelve con algo que ellos exigen a los adultos y al Estado: que se haga más y se diga menos, un llamado para los que diseñamos políticas públicas.

Es que el hecho de que los jóvenes se encuentren en esos “no lugares” hace que generen un circuito diferente, donde la mayoría no los ve y se vuelven invisibles para la agenda pública y los medios de comunicación, excepto cuando algún problema en algún barrio atrae su atención.

Entonces, para trabajar con los jóvenes hay que ir adonde están y conocer sus códigos, modalidades, estilos e intereses. Ese es el desafío de los programas de capacitación de jóvenes: diseñar e implementar programas más acordes a las características socioculturales y las necesidades de su población objetivo, con alto grado de articulación didáctica en las áreas de formación, inclusión digital, apoyo psicosocial para los jóvenes y una vinculación eficiente en el mercado empresarial.

En ese aspecto, un problema relevante y que se relaciona con la deserción de los cursos, es la motivación de los jóvenes pobres para concurrir a la formación al oscilar sus intereses entre la búsqueda de contención y socialización, el intento de seguir estudiando, o la oportunidad de conseguir un viático en un contexto de desocupación, en el que pareciera que los planificadores dan por sentada una motivación para capacitarse y conseguir trabajo que, a juicio de muchos docentes y directivos hoy es inexistente, al ser el mundo del trabajo cada vez más lejano de la centralidad que se le suponía en la cultura juvenil.

Por otra parte, hay que considerar la heterogeneidad de la población objetivo, no siempre tenida en cuenta en los diseños, cuyo desconocimiento lleva a desvíos en la focalización, y por lo que sería conveniente tomar en cuenta, no sólo el grado de carencia socioeconómica y cultural, sino también el género, la diferencia urbano-rural y las brechas entre jóvenes-adolescentes y jóvenes.

Entre los temas pendientes en la formación para el trabajo juvenil se destacan:

- Concertar un sistema eficiente para definir y medir la calidad en la formación al existir una variación enorme de programas en equipamiento, tipo de instructores y desarrollo curricular.
- Tomar en cuenta la importancia de lo local para la focalización porque las áreas de residencia permiten llegar a poblaciones que no se trasladan a las sedes de los cursos.
- Evaluar incentivos para instituciones ejecutoras, los participantes y los resultados –buscados y emergentes– de las intervenciones para descubrir círculos viciosos y virtuosos e incorporar motivaciones en los destinatarios.
- Definir acertadamente el perfil de los instructores y valorar la importancia de su compromiso con la promoción de los jóvenes.
- Explorar la forma de conseguir una articulación más eficiente entre la educación formal y la capacitación más específica para el trabajo, por medio de un sistema de educación dual.
- Incentivar un nuevo rol de la responsabilidad social empresaria en su servicio de formación laboral y actualización laboral y como enlace para el acceso al primer empleo joven.

En resumen, es necesario profundizar la focalización de los distintos grupos de la población objetivo, explorar más la inserción barrial y local, y analizar la autofocalización como mecanismo de selección no sólo de personas, sino de cambios de destinos ocupacionales para evitar el peligro de la orientación a la precariedad laboral.

Se puede concluir, entonces que el problema principal es que no hay integralidad en el Estado que debe ser reconstruido “desde abajo”, y la forma de integrar es mediante acciones concretas con la participación de los jóvenes junto con las instituciones locales.

Los mecanismos de integración del Estado nacional y los consejos de coordinación de distintos tipos de políticas tienen una etapa de diseño, una de análisis y una, posterior, de ejecución que aparece a los tres o cuatro años, tiempos demasiado largos para los jóvenes que necesitan soluciones concretas, que sólo conocen verdaderamente quienes viven en ese lugar.

Una integración seria y verdadera implica su participación activa en instancias donde puedan involucrarse con un eje de inclusión económica y donde todas las alternativas de fortalecimiento de propuestas organizativas se orienten a garantizar salud, formación laboral, educación, acciones solidarias, medio ambiente y desarrollo comunitario.

Argentina tiene una deuda pendiente con la juventud para lo cual es necesaria una política universal que garantice una base común para todos los jóvenes desde la cual diseñar dispositivos para atender cada problemática en particular.

En particular, se pueden desarrollar algunas estrategias de inclusión para jóvenes, a continuación se pueden destacar las siguientes:

1) El desarrollo de los jóvenes como política de Estado

Proponemos que el desarrollo de los jóvenes de los distintos sectores socioeconómicos de la Argentina se transforme en una renovada articulación interministerial entre las áreas de salud, desarrollo social, educación, trabajo, producción e infraestructura. Pensamos que no se trata de promover políticas aisladas para los jóvenes, sino nuevas **estrategias integrales, integradoras, e intergeneracionales** en el marco de un proyecto de país donde los jóvenes tengan un protagonismo central y se transformen en nuevos líderes para el desarrollo humano, familiar y social.

2) Fondo Federal de Inclusión Joven

Buscamos promover nuevas instituciones y mecanismos de financiamiento que garanticen las políticas públicas de inclusión y desarrollo de los jóvenes. Proponemos crear un **Fondo Federal de Inclusión Joven** conformado con recursos del Estado en sus distintos niveles, y aportes del sector privado y de los ciudadanos solidarios, para concentrar allí el financiamiento de cuatro ejes de acción: 1) proyectos integrales e integradores de salud, prevención y asistencia de las adicciones y de promoción humana y desarrollo de capacidades; 2) becas de terminalidad educativa, formación y actualización laboral; 3) créditos para emprendimientos productivos, culturales y de servicios, que logren la integración y generen nuevos puestos de trabajo para los jóvenes; y 4) políticas activas para el acceso al primer empleo. El objetivo es contar con recursos económicos suficientes para atender al grupo social más crítico y también para fortalecer a los trabajadores sociales y a las organizaciones de la sociedad civil que promueven la inclusión y el desarrollo de los jóvenes a través de estrategias de abordaje territorial y comunitario.

3) Plan Integral de Salud Joven

Proponemos la creación de un **Plan Integral de Salud Joven** que incluya el derecho a una revisión médica integral y a una historia clínica sistematizada en una **Tarjeta de Salud Joven**, la cual permita facilitar la prevención, el abordaje temprano, el seguimiento y la promoción de la salud. Por otro lado, creemos clave que los distintos programas vinculados a los jóvenes aborden las nuevas problemáticas que se relacionan con la crisis del sentido de la vida, la pérdida de autoestima y las diferentes carencias emocionales que pueden conducir al suicidio, la desmotivación y el aislamiento de los jóvenes. Es necesario promover una cultura de la prevención y el abordaje de la cuestión de la salud de los jóvenes en los distintos niveles educativos. Solicitamos la implementación de la Ley 26.586 que crea el Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Indebido de Drogas. Es clave generar una gran campaña nacional para reducir los accidentes de tránsito, la violencia en todas sus manifestaciones, y las adicciones, incluyendo tabaquismo, alcoholismo y consumo adictivo de drogas legales e ilegales. Se debe combinar las acciones de salud comunitaria con iniciativas de educación, cultura, deportes y recreación, promoviendo estilos de vidas saludables y sustentables.

4) Políticas de fortalecimiento familiar

La prioridad inclusión joven, implica la prioridad de promover el derecho a la *“protección integral de la familia”* garantizado por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Fortalecer integralmente a las familias jóvenes es una política pública estratégica e integradora para buscar superar los círculos intergeneracionales de la pobreza y la desigualdad y volver a soñar con la movilidad social ascendente. **Proponemos la sanción de una Ley de Fortalecimiento de Familias Emprendedoras para apoyar los emprendimientos familiares que generan trabajo e ingresos y promover una política integral de acceso a la vivienda a las familias jóvenes.**

5) Red de Promotores de Comunitarios de Inclusión Joven

Proponemos crear en los Municipios y descentralizadamente en distintas zonas de los mismos, Centros Comunitarios de Inclusión Joven como espacios de contención, integración y promoción humana integral para jóvenes, donde puedan recibir capacitación, asistencia técnica y entrenamiento en función de su perfil y sus preferencias laborales. La importancia de estos espacios reside en que no sólo buscan una futura inserción laboral, sino también la adquisición de hábitos y disciplinas que conforman al trabajo, a través de la experiencia teórica-práctica en diferentes unidades

de producción vinculados al sector privado, pero también a la economía social como microempresas, emprendimientos asociativos, etc. En términos generales, el objetivo es la inserción a partir de políticas integrales hacia los jóvenes, en donde estos programas puedan tener un acompañamiento a partir de la figura del **Tutor Comunitario de Inclusión Joven**. Es clave generar una red de personas específicas solidarias y creíbles, como por ejemplo, alguna maestra que tiene buena llegada, un referente joven, vecinal o religioso, un técnico de club de barrio. Se trata de potenciar una red de promotores creíbles para los jóvenes a los que sientan que no tienen que fallarles, y que puedan ayudarlos a sostenerse en su tarea laboral o en la escuela. La tarea del promotor es contribuir a contener e integrar a los jóvenes y acompañarlos para promover sus capacidades y su socialización positiva.

6) Políticas concertadas de inclusión en el primer empleo

Una política central para la inclusión laboral de los jóvenes tiene que promover el derecho al primer empleo, a través de exenciones impositivas a las actividades productivas que incorporen masivamente y contraten formalmente a jóvenes. **El derecho al primer empleo, se debería transformar como una política laboral permanente de estímulo fiscal a las empresas que contraten a los mismos y los incluyan en los beneficios del derecho laboral y la seguridad social.** Se trata de un nuevo esquema que se enmarca en la idea de que hoy los jóvenes no entran masivamente en el mercado de trabajo y que hay que generar políticas creativas y activas que faciliten esta inserción.

7) Generación de empleos de proximidad

La Constitución Nacional señala que *“el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes”* (Artículo 14 bis). Proponemos repensar y promover nuevas formas de trabajo. En el contexto actual hay innumerables posibilidades de empleo en localidades con gran utilidad fuera del denominado “trabajo productivo”. Esto implica la posibilidad de inclusión de muchos jóvenes en actividades deportivas, recreativas, culturales y comunitarias. **La inserción en actividades sociales “no productivas” puede traer buenos resultados de inclusión en regiones donde hay gran cantidad de jóvenes excluidos de la educación formal y el mercado laboral.**

8) Creación de Escuelas de Oficios Locales

Facilitar la inserción laboral de los jóvenes supone trabajar paralelamente los problemas de oferta y de demanda de mano de obra, que en su conjunto moldean

el desempleo juvenil y el trabajo precario. La conformación de **escuelas de capacitación o de oficios** es una alternativa importante para la inserción social de muchos jóvenes en la economía social ya que se trata de una formación dinámica, flexible y vinculada a la producción y el desarrollo local.

9) Promover una cultura del emprendimiento y la asociatividad

Proponemos que se incluya en los distintos niveles de la educación, la promoción de una cultura del emprendimiento y la asociatividad que contribuya al desarrollo humano, familiar y social. Es clave promover a los jóvenes como nuevos emprendedores sociales, políticos y económicos, por ejemplo valorando sus capacidades como promotores de inclusión digital de otros jóvenes y de los adultos. Asimismo, buscamos promover y fortalecer emprendimientos de los jóvenes vinculados a las nuevas tecnologías del conocimiento y la información.

10) Masificación del microcrédito: apoyo a jóvenes emprendedores

Para asegurar una cultura del emprendimiento y la asociatividad de los jóvenes es clave promover nuevas estrategias de **masificación del microcrédito**. La mayor parte de los jóvenes no accede al crédito bancario por falta de garantías o por no tener ingresos demostrables y no cumplir con los requisitos solicitados, siendo víctimas muchas veces de la trampa de préstamos con tasas usureras, que hipotecan el futuro de los jóvenes y de sus familias. La masificación de los sistemas de créditos con montos suficientes apuntaría a favorecer la vocación emprendedora, potenciar el desarrollo de iniciativas innovadoras sociales, culturales, productivas y tecnológicas y, también generar líneas para arreglo y mejora de viviendas. El desafío es llegar con tasas de interés subsidiadas para jóvenes que tengan buenos proyectos, apostar a la calidad de sus ideas y a proyectos que sean sustentables y capaces de generar trabajo y aumentar los ingresos personales y familiares. Buscamos también fortalecer los emprendimientos de los emprendedores, técnicos y los profesionales jóvenes y brindar créditos para el acceso a cursos, estudios superiores, postgrados y espacios de investigación y de equipamiento técnico-profesional. Sólo será posible ver efectiva la prioridad en los jóvenes cuando quede claro que tienen financiamiento accesible para mejorar su presente y construir su propio futuro.

En términos generales no se trata de ejecutar políticas exclusivas para jóvenes sino estrategias intergeneracionales que impliquen la articulación con un proyecto de país con desarrollo sustentable e inclusión y desarrollo social. El proyecto debe tener una

doble dirección: por un lado, pensar un rol del país en el contexto actual globalizado priorizando la integración con nuestros vecinos sudamericanos; por otro lado, establecer estrategias regionales-locales de desarrollo según sus perfiles y potencialidades. En este proyecto con dos direcciones de manera articulada, los jóvenes deben tener un protagonismo central.

10. El eje en la familia y la construcción del futuro

Queda claro que se han producido cambios importantes en los últimos años en Argentina y que estamos frente al desafío de construir un nuevo modelo de diseño y gestión de las políticas sociales.

También está claro que los nuevos problemas se vinculan con la inclusión laboral, la calidad educativa y la generación de oportunidades para los jóvenes. Estas cuestiones requieren de otra forma de intervención, de otra mirada que ponga el acento en el desarrollo familiar como un nuevo derecho a promover.

El programa “Bolsa Familia” que lleva adelante Brasil parece un buen esquema para analizar pensando en la segunda generación de políticas sociales. El modelo Bolsa Familia supone un operador que acompaña integralmente a la familia y que, a su vez, define qué acciones hay que encarar y tiene la capacidad para poner en marcha esas acciones. Es un modelo descentralizado, dinámico, desburocratizado, diferente al argentino que organiza su política social en base a programas.

En Argentina cuando un asistente social detecta un conjunto de problemas en el hogar (dificultades de cada niño, los padres u otro integrante) tiene que ir a buscar cada programa para aplicar una política específica para cada uno. La lógica es por programas a diferencia del esquema de Brasil (parecido al de Chile y México) que opera directamente sobre la familia, por medio de abordajes integrales, integradores e interdisciplinarios.

Pero no se trata sólo de un debate conceptual o de modo de gestión de las políticas sociales, se trata de revalorizar como eje central el acompañamiento a los hogares y las familias como núcleo a partir del cual se proyecta la integración social.

La construcción del futuro tiene mucho que ver con eso y por ello fijar como PRIORIDAD la gestión de las políticas sociales de DESARROLLO FAMILIAR es el gran desafío que tenemos que tomar en este tiempo en que nuestra democracia ya ha cumplido sus primeros treinta años de vida y que el contexto macroeconómico internacional nos da una oportunidad que no debemos desaprovechar.

Consideraciones finales: aportes para una segunda generación de políticas sociales con eje en el desarrollo familiar

En las presentes consideraciones finales buscamos sistematizar algunos aportes de los distintos artículos con el objetivo de delinear las bases de una segunda generación de políticas sociales con eje en el desarrollo familiar. En síntesis, hemos buscado generar conciencia que la nueva cuestión social y familiar de nuestro tiempo requiere abordajes diferentes para problemas diferentes y una renovada gestión del conocimiento para la toma de decisiones en la búsqueda de proponer respuestas integrales a la nuevas demandas ciudadanas.

Aportes para una segunda generación de políticas sociales con eje en el desarrollo familiar

1. Repensar el enfoque de derechos

Repensar las políticas sociales implica tomar y generar conciencia que el cumplimiento del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que garantiza *“la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”*, es una deuda pendiente que debería ser el eje central de una nueva agenda de derechos humanos. Consideramos que promover el derecho al desarrollo familiar y la igualdad entre mujeres y hombres en las responsabilidades familiares, son cuestiones claves para facilitar el acceso a los derechos humanos y el cumplimiento de los respectivos deberes. Debemos contribuir a generar una cultura de la corresponsabilidad familiar y fortalecer los roles de madres y padres para garan-

tizar la protección integral de sus hijos, que debe ser una prioridad impostergable. Generar y actualizar la legislación sobre los derechos y los deberes familiares, es una de las tareas pendientes en los próximos años. Asimismo, repensar lo social también implica facilitar el acceso a la justicia, promover la transparencia de gestión y erradicar el clientelismo, la burocratización, y la discrecionalidad en las políticas sociales.

2. Repensar la ciudadanía

Repensar las políticas sociales implica encarar un nuevo debate sobre cuál es la “línea de ciudadanía” que pretendemos para la Argentina del Siglo XXI, es decir, pensar sobre cuáles y qué cosas tendríamos que acceder todos como piso mínimo para un mayor desarrollo humano, familiar y social. En lo social, el desafío de nuestro tiempo es como lograr que cada uno de nosotros pueda acceder a derechos básicos como son la salud integral, el desarrollo de capacidades, progresar en el ámbito educativo y lograr un trabajo decente, y debemos pensar también qué hacemos cada uno de nosotros para que eso suceda. Asimismo, es clave promover una transformación de las políticas de acceso a la vivienda propia, porque lograr una nueva generación de propietarios es uno de los mejores caminos para la movilidad social ascendente de todas las familias. Garantizar el derecho a la vivienda propia debería ser una prioridad central de una nueva agenda de derechos humanos. Al no estar establecida esa “línea de ciudadanía” se dificulta fijar consensos, prioridades y políticas de Estado, por eso queremos incluir esta perspectiva en las consideraciones finales de nuestros aportes. Habiendo salido de la emergencia, necesitamos ahora dar un salto en ciudadanía social, para lograr un mayor bien común y una mayor cohesión. Consideramos que facilitar el desarrollo familiar es una inversión ética, estratégica e inteligente para lograr esa “línea de ciudadanía”, que permita promover dinámicas nuevas y trayectorias de mayor igualdad de oportunidades y movilidad social ascendente.

3. Repensar la lógica de abordaje social

La cuestión social es inseparable de la cuestión familiar. Históricamente la familia ha conformado la *célula* básica de la sociedad que promueve el bienestar colectivo de cada uno de sus miembros, y es donde se generan muchas de las oportunidades centrales para el progreso de todas las personas que la integran. La familia constituye la primera red de apoyo y desarrollo social que posee la persona desde su concepción y a través de toda su vida para el pleno desarrollo de su personalidad; fortalecerla constituye una inversión ética, estratégica e inteligente. Asimismo, el desarrollo familiar

es clave para fortalecer la cohesión y los vínculos sociales, que proveen seguridades múltiples y permiten construir alternativas comunitarias frente a las nuevas precariedades e incertidumbres de nuestro tiempo. Una nueva lógica de abordaje social, además de atender las cuestiones materiales inmediatas, debe promover nuevas formas de protección, promoción, bienestar y cuidado familiares. También deben tomarse en cuenta otras nuevas formas de exclusión que se refieren a cuestiones de discriminación y aislamiento. Muchas familias, y sobre todo jóvenes de los sectores pobres, sufren fuertes procesos de estigmatización que lesionan directamente su capacidad de inclusión y desarrollo social. Debemos abordar con mayor integralidad y recursos los círculos de adicciones, violencia y abandonos que sufren muchas familias. Asimismo, las políticas sociales son inseparables de las políticas de salud pública. Repensar lo social implica repensar el derecho a la salud integral, recuperar enfoques locales y comunitarios como una de las vías para el acceso equitativo a la salud, incorporar estilos de vida saludables, vencer ambientes insalubres y desarrollar servicios adecuados a las necesidades de la población a partir de nuevos esquemas de atención primaria de la salud basados en la medicina familiar y comunitaria. En este nuevo contexto, proponemos un nuevo enfoque de desarrollo familiar integral, integrador, intergeneracional, interdisciplinario e intersectorial; como eje transversal de una segunda generación de políticas sociales que tengan como objetivo brindar una base para el desarrollo humano, familiar y social.

4. Repensar la gestión y las políticas públicas

Repensar las políticas sociales implica una correlativa transformación de gestión pública, para garantizar bienestar institucional a las familias, y para erradicar todos los obstáculos burocráticos que afectan a las mismas. Proponemos incentivar, fortalecer y otorgar una certificación de calidad de gestión a los Municipios promotores del desarrollo familiar y con capacidades de articulación con las organizaciones religiosas, de la sociedad civil, educativas, productivas y sindicales. Para nosotros un Estado presente es un Estado inteligente, dinámico, descentralizado, innovador, articulador y promotor de capacidades, ello también es parte esencial del buen trato de gestión pública. En este tiempo, donde se redescubre la importancia de los Municipios, del desarrollo local y de la descentralización de gestión, creemos que también debe ser el tiempo de promover nuevos enfoques, áreas de gestión y políticas públicas favorables al desarrollo familiar. Repensar las políticas sociales, implica –entre otras medidas– vincular las políticas de desarrollo de los jóvenes con las políticas de desarrollo familiar, porque ello es central para garantizar la Convención sobre los Derechos del Niño.

Una política prioritaria que debemos promover para generar trayectorias de movilidad social ascendente es el Plan Nacional de Primer Empleo Joven. Debemos avanzar hacia un nuevo esquema de gestión donde se trabaje directamente con y al lado de las familias, implementando abordajes que vinculen en red las distintas áreas de la gestión pública y que generen una nueva gestión del conocimiento social y familiar, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, por medio del Censo Nacional, como también de Observatorios de Desarrollo Familiar y de Consultas locales al estilo de la Consulta Familia.

En este sentido, junto a las políticas sociales universales hoy necesitamos nuevas políticas específicas de desarrollo familiar. Creemos que es ineludible promover nuevos enfoques integrales, no sólo centrados en las familias con necesidades básicas insatisfechas, sino también hacia aquellas de los estratos medios que pueden sufrir situaciones de movilidad social descendente. Debemos repensar la complejidad y problemáticas interdependientes de cada uno de los miembros del núcleo familiar, para luego diseñar políticas integrales que mejoren el abordaje de las personas en el marco de su familia. La nueva cuestión social requiere abordajes diferentes para problemas diferentes. Pensamos en un modelo descentralizado, dinámico, desburocratizado, diferente al argentino que actualmente organiza su política social en base a programas, muchas veces centralizados y rígidos. Actualmente en Argentina cuando un asistente social detecta un conjunto de problemas en el hogar, debe rastrear cada programa diverso y disperso y ello es un obstáculo tanto para el desarrollo de las familias, como para la optimización de los recursos públicos. En este sentido, observamos que programas como “*Bolsa Familia*” que lleva adelante Brasil, nos permite obtener un buen esquema para analizar pensando en una segunda generación de políticas sociales. Es necesario desarrollar un nuevo modelo donde promotores de desarrollo familiar acompañen a las familias más vulnerables, donde conozcan su historia, sus necesidades, promoviendo junto a ellas acciones para fortalecer sus capacidades y mejorar su situación. En cuanto a la implementación de una segunda generación de políticas sociales, consideramos que las políticas sociales universales deberían seguir a cargo del Gobierno Nacional, pero se deberían descentralizar recursos en las provincias y los municipios para que las políticas familiares específicas sean diseñadas, implementadas y controladas en las instancias territoriales locales, con una activa participación de los gobiernos municipales, las familias, las comunidades religiosas y las organizaciones de la sociedad civil. Consideramos que promover el desarrollo familiar es una cuestión clave para repensar el trabajo, fortalecer a las familias emprendedoras y promover nuevas formas de trabajo protegidos legalmente. Por otro lado, cualquier política de

desarrollo familiar también debe incluir pensar la cuestión educativa. Recomponer el rol de la educación como posibilidad de crecimiento y ascenso social debe ser un desafío y una prioridad desde el Estado. Este proceso implica pensar una educación para el desarrollo integral, promoviendo conciencia crítica, participación e involucramiento para contribuir a generar procesos transformadores.

5. Repensar el liderazgo

Repensar las políticas sociales también implica tomar conciencia del servicio clave de la participación familiar y social para el desarrollo integral. La protección integral de las familias también implica su promoción sociopolítica para lograr que las mismas cuenten con mayor capacidad de incidencia en la agenda, el debate público y las instituciones de la democracia. Repensar el abordaje social implica promover nuevos liderazgos cercanos y cotidianos para abordar problemas cercanos y cotidianos. Es necesario conformar redes y promover líderes comunitarios en cada lugar. Los liderazgos positivos ayudan a organizar a las familias y comunidades a un nivel local y hacen posible el establecimiento de vínculos que las trascienden, preparando a sus miembros para interactuar más eficazmente. Ayudar a fortalecer los lazos comunitarios y el sentido positivo del trabajo coordinado, ayuda a crear o a recuperar una red social que es capaz de sostener y promover a los más desprotegidos y a tomar conciencia de su dignidad y de sus múltiples capacidades. La formación y promoción de liderazgos comunitarios en los propios territorios demuestra tener un poder multiplicador y un efecto positivo en las comunidades, especialmente cuando las familias se comprometen, participan, se organizan y buscan ser protagonistas del desarrollo integral. Un nuevo estilo de liderazgo cercano y creíble es fundamental para acompañar y promover en territorio a todos los integrantes del núcleo familiar (en especial, a las madres embarazadas, los niños, adolescentes, jóvenes, adultos mayores), y para fortalecer la implementación de políticas públicas de salud integral, socioeducativas, sociolaborales, habitacionales y de mejoramiento de hábitat, entre otras. Un nuevo estilo de liderazgo en red implica promover y fortalecer a todos los voluntarios, los profesionales y asistentes técnicos locales y a las organizaciones religiosas y sociales sin fines de lucro, en este sentido proponemos crear un Fondo Federal de Fortalecimiento de Organizaciones Solidarias.

La nueva cuestión social y familiar de nuestro tiempo requiere abordajes diferentes para problemas diferentes. Junto a promover la movilidad social ascendente debemos contribuir entre todos a evitar círculos de movilidad descendente. En *“Prioridad Familiar: repensando las políticas sociales”*, nuestros aportes no son conclusiones cerradas,

sino más bien buscan ser un punto de partida para que, a través del diálogo plural, podamos contribuir a promover el desarrollo integral de las familias como una prioridad de una nueva agenda de políticas públicas y de una política de Estado prioritaria de la Argentina que viene.

En nuestro tiempo vivimos una nueva cuestión social y familiar, y es por ello que necesitamos enfoques y abordajes diferentes para problemas diferentes. Deseamos que *“Prioridad Familia: repensando las políticas sociales”*, realizada con la valiosa cooperación de la Fundación Konrad Adenauer, sea una publicación teórica-práctica de formación para la acción social y política.

En *Prioridad Familia* podremos encontrar las bases de un nuevo enfoque teórico-practico de desarrollo familiar como eje transversal del diseño de nuevas políticas sociales y de la descentralización y la innovación en la gestión pública; un análisis del Censo 2010 con el objetivo de brindar una nueva gestión del cocimiento para repensar la nueva cuestión social y familiar de nuestro tiempo; los resultados de la Consulta Familia, realizada a ciudadanos del Gran Buenos Aires que ha tenido como prioridad conocer en profundidad a los núcleos familiares entrevistados; la experiencia de la Red para el desarrollo integral del niño y la familia (REDINFA) que, desde diciembre de 2003, ha contribuido a la formación de más de 5.000 líderes comunitarios; las bases para lograr una transformación sanitaria centrada en la familia y la comunidad; las propuestas de una segunda generación de políticas sociales con eje en el desarrollo familiar y la necesidad de fijar una “línea de ciudadanía” que contribuya a generar trayectorias de mayor igualdad de oportunidades y de movilidad social ascendente.

En esta publicación no buscamos agotar toda la amplia y múltiple nueva cuestión social y familiar, sino que intentamos dar un primer paso para sumar nuevos aportes para contribuir a transformar las políticas sociales y para garantizar el derecho al desarrollo familiar, que consideramos debería ser una prioridad de una nueva agenda de las políticas públicas del Siglo XXI.



