

11 Bienestar, protección social y políticas públicas



- Ações afirmativas na UFRGS: uma política pública em avaliação sob a ótica dos alunos cotistas **3561**
- ¿Razón mercantilista? **3574**
- Blocos econômicos e integração regional: políticas de transferência de renda condicionada na América latina - algumas reflexões **3580**
- A violação ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, e a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados-APAC: como uma alternativa à humanização do sistema carcerário **3594**
- Adolescencia prevenida. Comparativo de funcionamiento familiar entre Paraguay y México **3609**
- Tráfico internacional de mulheres e a exploração sexual no Mercosul: o papel das políticas públicas **3619**
- La Emergencia de los Programas de Transferencias Condicionadas en Paraguay **3633**
- Os direitos humanos e a proteção estatal dos refugiados **3649**
- Diagnóstico da qualidade da água do Rio Toledo – PR – Brasil: ação efetiva na formulação de políticas publicas ambientais **3663**
- Apropiación por desposesión del conocimiento tradicional sobre plantas medicinales. Causa ignorada por las políticas públicas **3678**

- Análisis de las políticas de salud penitenciaria de las mujeres privadas de libertad..... **3688**
- Análisis de Política Pública de Paraguay para la Agricultura Familiar: “Programa de Modernización de la Gestión Pública y Apoyos Agropecuarios” (PAGRO) **3697**
- Jóvenes, prevención y asistencia. Transformaciones en los campos de la política social y la política criminal en la Argentina contemporánea..... **3710**
- Antecedentes del Programa TEKOPORA desde la Perspectiva de Género **3723**
- Personas privadas de libertad en situación especial de vulnerabilidad en las cárceles del Paraguay..... **3737**
- Políticas publicas para a erradicação do trabalho infantil..... **3749**
- A transferência e a difusão de políticas públicas brasileiras de seguridade social ao paraguai **3757**
- Atuação Da Corte Interamericana De Direitos Humanos Promovendo A Esperança De Justiça Que As Instâncias Internas Negaram **3770**
- Desigualdades económicas, reproducción social y cuidado **3782**
- Aportes para la discusión de una política de protección social en Paraguay **3797**
- Políticas laborales en América latina: evolución histórica y alcances de los programas de empleo impulsados desde el estado **3810**
- Estado actual de la legislación Colombiana para la protección a la mujer trabajadora embarazada y su hijo por nacer..... **3826**
- La equidad en los sistemas de seguridad social. Un análisis con perspectiva de género a partir de la experiencia de Argentina y Paraguay **3838**
- Desvíados Positivos: La adultez emergente entre jóvenes adultos de los bañados de Asunción..... **3870**
- A exclusão social: o caso da fronteira de Ponta Porã-BR e Pedro Juan Caballero-PY **3880**

Ações afirmativas na UFRGS: uma política pública em avaliação sob a ótica dos alunos cotistas



Eliane Almeida de Souza¹

Resumo

No Brasil os direitos econômicos, sociais políticos e culturais do povo negro são violados historicamente pela política nacional brasileira, em oposição à constituição Federal. No século XXI entram em cena, políticas de ações afirmativas, em especial, a política de cotas raciais para garantir que o currículo das universidades brasileiras incluam os diálogos e as ações pedagógicas com os sujeitos negros, indígenas, quilombolas, ciganos, e outros segmentos sociais para melhor equidade no sistema da mais valia no que tange à mão de obra dos grupos em epígrafe.

Essas políticas são demandas históricas do movimento negro brasileiro que ao ver negado a imagem desse povo em todas as esferas sociais e principalmente no currículo brasileiro escolar, foi o propulsor desses dispositivos legais.

Uma tese pioneira realizada na UFRGS integra uma pesquisa de campo com os alunos que ingressaram pela política de cotas e concederam suas entrevistas falando de como vivenciaram os seus acessos, permanências

1 Doutoranda em Educação. Orientador: Jaime José Zitkoski. Linha de Pesquisa Universidade Teoria e Prática. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

e empoderamentos que foi a tônica desse trabalho. Nessa instituição suas presenças foram marcadas pela quebra de paradigmas e desconstituição dos mitos tabus e dos preconceitos na qual nossos principais referenciais teóricos foram: Freire, Oliven, Zitzoski, Munanga, e outros.

Em diálogos com esses autores, constatamos essa política como um importante avanço diante da política educacional antecessora. Portanto, socializar no I Congresso Paraguayo de Ciencias Sociales a práxis de uma universidade pública do Brasil que há dez anos implementou essa política sendo esses alunos precursores, é uma excelente oportunidade de falarmos dessas especificidades étnicas para que os que ingressam em outras universidades, para que não passem pelos mesmos desafios e quiçá, fortaleçam as suas pertencas etnicorraciais.

1. Introdução

A UFRGS instituiu em 2008, as políticas de ações afirmativas inserindo em seu cotidiano alunos negros, indígenas e de escolas públicas. Esta ação atendeu uma demanda histórica do movimento negro brasileiro. Na medida que esses dispositivos legais são implementados no currículo, têm proporcionado às classes populares um espaço de inserção e troca de saberes cujas práxis contribuem na amenização das discriminações presentes na sociedade brasileira. Cujos alunos são formados por uma instituição que é referência na América Latina.

As políticas de ações afirmativas e as cotas raciais surgem para atender especificidades culturais e, reparar danos sofridos secularmente por grupos excluídos enraizadas em nossa sociedade, pois nas relações entre o discriminador e discriminado, como fator histórico os representantes do Movimento Negro Nacional se mobilizaram para que as legislações referentes às cotas raciais saíssem do papel. Pois, preocupados com o histórico de silêncio e as mais variadas situações de discriminações que envolvem a presença dos indivíduos negros nas esferas sociais, vislumbraram as políticas de ações afirmativas como um caminho alternativo na amenização das segregações raciais.

Segregações essas, refletidas na realidade dos alunos que ingressam na UFRGS pelo sistema de ações afirmativas são históricas, pois, além

do silêncio e da invisibilidade em paralelo, as dificuldades de inserção social destes sujeitos cujas relações sempre foram racializadas. Sobre essas, Carvalho (2006, texto digital):

Começo então por afirmar que as teorias e as interpretações das relações raciais no Brasil sempre foram elas mesmas racializadas, como consequência da distância e do isolamento mútuo que tem caracterizado as relações entre os intelectuais e acadêmicos brancos e os intelectuais e acadêmicos negros. Conforme mostrarei mais adiante, a pretensão de universalidade presente nas formulações dos cientistas sociais brancos é questionada quando tomamos em conta a situação de segregação racial extrema do nosso meio acadêmico. (CARVALHO, 2006).

O autor chama atenção para uma prática da pretensão de universalidade presente nas relações entre brancos e negros na academia, que têm suscitado muitos debates sobre as questões raciais e, em especial, as políticas de ações afirmativas, porque quando as cotas sociais e as raciais são colocadas em xeque, fica evidente que as cotas raciais são as que sofrem maior rejeição.

Na medida em que as políticas de ações afirmativas foram aprovadas nas universidades brasileiras, em algumas se constatou existir mais resistências que em outras, motivos associados às singularidades que os alunos cotistas negros apresentam ao se depararem com as dificuldades de adaptações e/ou inserções, categorias estas, de acordo com a contribuição de Paulo Freire (2012), não sabendo exatamente quando se inicia um processo ou quando termina o outro, na vida da aluna negra cotista, e também em nossas vidas.

Sob o prisma do debate destas políticas reparatórias, cuja definição dos direitos à igualdade, são fatores previamente definidos e redistribuídos com naturalidade na sociedade. O que fazer para ajudar os alunos que ingressam pela política de cotas a desconstituir estes conceitos?

Sobre esse assunto, Brandão, (2013, p. 13-4):

A primeira é que a sociedade parecia ter excluído do debate sobre essa nova tendência de estado contemporâneo de adotar ações afirmativas baseadas na necessidade de redistribuir bens e direitos –

[...] Segundo, porque o bem que estava tentando distribuir e o direito que se procurava afirmar tocavam em estruturas sociais que se apresentavam como secularmente distribuídas e já definidas [...]. Terceiro, porque a maior parte da polêmica se dava fundamentalmente em nome da igualdade. Ou seja, se realizada através de um modelo de organização político-institucional que unisse, de fato, uma proposta universal com uma transformação tanto das desigualdades grupais, como gerais, no plano concreto.

Como vimos, na UFRGS, no ano de 2008 foi marcado pela chegada dos primeiros alunos cotistas sociais e raciais². Para melhor explicar esse processo, colocamos em relevo, partes da Decisão nº 134/2007 do Consun:

Art. 1º:- Fica instituído o Programam de Ações Afirmativas através de Ingresso por Reserva de Vagas para acesso a todos os cursos de graduação e cursos técnicos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, de candidatos egressos do Sistema de Ensino Fundamental e Médio, candidatos autodeclarados negros egressos do Sistema Público de Ensino Fundamental e Médio e candidatos indígenas.

Art. 6º - Do total das vagas oferecidas aos candidatos egressos do Sistema Público de Ensino Fundamental e Médio, conforme estabelecido no caput do Art. 5º, no mínimo a metade será garantida aos estudantes autodeclarados negros, sem prejuízo ao dispositivo no § 3º do Art. 10. Parágrafo Único – O candidato que desejar concorrer às vagas destinadas a candidatos negros, previstas no *caput* deste Artigo, concomitantemente às vagas de acesso universal, deverá assinalar esta opção no ato da inscrição no Concurso Vestibular e registrar a autodeclaração etnicorracial no espaço previsto para tal no formulário. Caso aprovado, no momento da matrícula, o candidato deverá, além de apresentar os documentos exigidos no § 2º do Art. 5º, assinar junto à CONGRAD a autodeclaração etnicorracial feita por ocasião da inscrição no Concurso Vestibular. (CONSUN, 2007, texto digital).

2 Alunos cotistas raciais em algumas universidades incluem sujeitos negros, pardos e indígenas. Quando nos referirmos a alunos cotistas autodeclarados, ou raciais, estaremos tratando do segmento negro e pardo.

Diante desta Decisão do Consun, exemplificamos como se deu, neste tempo, a distribuição das vagas, na qual identificamos que a maioria dos alunos que ingressaram e ingressam na UFRGS pelas cotas raciais são oriundos dos principais grupos historicamente excluídos, pois são os alunos negros que entram na universidade pelas cotas raciais, os mais afetados pelas discriminações porque sentiram e sentem na pele as contradições de um grupo que mantinha suas diferenças culturais protegidas, sendo este mesmo grupo, o que nega aos oprimidos, a necessidade de tratamento específico para restituir as desigualdades. Portanto, este ao negar, afirma não existir diferença entre os negros, brancos, indígenas, etc..

Sobre estas diferenças, Brandão (2013, p. 19):

Inicialmente, porque se era certo que esse grupo estava legitimado para ter suas diferenças culturais protegidas, por outro lado, tornava-se questionável um tratamento diferenciado para compensar as desigualdades sociais sofridas por motivo de raça, ao mesmo tempo em que a sociedade negava que houvesse qualquer diferença racial.

A partir dos países da América Latina se faz necessário mergulhar numa realidade brasileira acadêmica e, ver como se deu o acesso, a permanência e sucesso de alunos cotistas negros diplomados em diferentes cursos da UFRGS nas áreas humanas, exatas e biológicas e, como estes entendem estas políticas na UFRGS é a questão central desta investigação.

Os materiais acessados para a construção desta investigação apontam a necessidade de dispositivos legais que visam a equiparar as desigualdades curriculares dos grupos minoritários que ingressam na universidade. Sobre estas necessidades, Oliven:

Em termos práticos, as ações afirmativas incentivam as organizações a agir positivamente a fim de favorecer pessoas de segmentos sociais discriminados a terem oportunidade de ascender a postos de comando. Nessa perspectiva, a sub-representação de minorias, em instituições e posições de maior prestígio e poder na sociedade podem ser considerados um reflexo de discriminação. Portanto, visa-se, por um período provisório, à criação de incentivos aos grupos minoritários, que busquem o equilíbrio entre os percentuais de cada

minorias na população em geral e os percentuais dessas mesmas minorias na composição dos grupos de poder nas diversas instituições que fazem parte da sociedade. (OLIVEN,2007, p. 2):

A autora chama atenção para a sub-representação de minorias, como um reflexo da discriminação histórica. Portanto, a necessidade dos dispositivos legais provisórios para o melhor equilíbrio entre os grupos que tiveram acesso aos privilégios e os que não tiveram, pois além de obras, publicações e dados da internet, acessamos dissertações e teses das diversas áreas, com a pretensão de expandir nossos olhares para um fenômeno que surgiu durante este trabalho, olhamos para além das cotas sociais e raciais na UFRGS e procuramos entender (a partir da contribuição dos autores e dos sujeitos entrevistados), como a universidade dialogou com os alunos negros diplomados diante desta nova política, haja vista que nesta universidade, nenhuma pesquisa sobre os graduados foi realizada até o momento.

Frente a esses assuntos, objetivamos analisar a trajetória acadêmica de alunos diplomados autodeclarados negros e como eles avaliam a importância das cotas raciais na UFRGS, sob o prisma de alunos cotistas negros os desafios da (re) democratização da Universidade Pública e seus diálogos com a categoria de pertencimento etnicorracial sob a ótica de Munanga que explica as complexidades da negritude para um leitor não-iniciado, que trabalhou em sua obra em quatro momentos, onde no primeiro vimos o seguinte:

Esboço das condições históricas que provocaram o surgimento da noção de negritude. Buscadas no contexto escravocrata e colonial, relacionam-se à sua justificação e legitimação, visando alienar e inferiorizar os negros em todos os planos. Nesse processo, fez-se um paralelismo forçado entre o cultural e o biológico. Pelas diferenças biológicas entre povos negros e brancos, tentou-se explicar as culturais e concluir-se por uma diminuição intelectual e moral dos primeiros. (MUNANGA, 1986 p. 5-6).

Justificamos nossa pesquisa porque sabemos que no Brasil, mais da metade de sua população é negra (52,9%), somando os que se declararam

pretos e pardos³. Embora representem a maior parte da população brasileira, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE (2010) os estudantes negros representaram apenas 28,9% do total de pós-graduandos.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), o número de estudantes negros (soma de pretos e pardos) no mestrado e no doutorado mais que duplicou de 2001 a 2013, passando de 48,5 mil para 112 mil. Se formos considerar apenas os estudantes pretos, o número passou de 6 mil para 18,8 mil, ou seja, um aumento de mais de três vezes.

Embora estes dados aumentando, não solucionam em definitivamente a questão da inclusão dos negros no ensino superior. Referente às áreas do conhecimento, a maioria dos negros graduados se concentra em áreas ligadas a educação, humanidades e artes (33%), seguidas por ciências, matemática e computação (25,4%), de acordo com o Censo. Eles estão menos presentes em Engenharia de Produção, Construção, Agricultura e Veterinária (17,4%); Ciências Sociais, Negócios e Direito (21,3%) e Saúde (23%).

Em relação aos Cursos de Graduação, Santarém (2013, texto digital) avalia que os estudantes negros sofrem na academia quatro tipos de segregações:

- A. a primeira refere-se ao processo de seleção, quando são feitas entrevistas orais por professores majoritariamente brancos;
- B. a segunda é o financiamento, ou seja, as dificuldades que os alunos enfrentam para se manter em cursos que pedem, na maior parte das vezes, dedicação exclusiva e, na maioria das vezes, sem poder contar com o auxílio financeiro da família;
- C. A complexa convivência com colegas majoritariamente brancos;
- D. e, por último, a necessidade de lidar com uma ciência que historicamente excluiu os saberes negros.

3 IBGE - **Terminologia oficial da pesquisa**, na qual o grupo mais genérico de “negros” reúne as cores específicas, “preto” e “pardo”.

Atualmente o Brasil possui sessenta e três universidades federais. Minas Gerais é o estado que tem o maior número. Em segundo lugar, está o Rio Grande do Sul e, em terceiro, a Bahia.

De acordo com o levantamento feito pelo **G1 da Central Globo de Jornalismo**, das sessenta e três universidades federais do país, trinta e seis oferecem algum tipo de ação afirmativa de reserva de vagas no processo seletivo. Destas, vinte e cinco têm algum tipo de cota racial para negros, pardos e/ou índios, que corresponde a 42,3% do total das instituições (GLOBO, 2015, texto digital).

De acordo com Brandão (2007), desde 2001, dezoito universidades brasileiras instituíram um tipo de cotas ou bônus para inserir a população negra. Essas universidades⁴ pioneiras, para se referirem às vagas para os alunos negros, fizeram uso de diferentes terminologias: minorias étnicas, pretos, pardos, afrodescendentes, autodeclarados negros e quilombolas. Agora, um breve resumo do Estado do Rio Grande do Sul, sobre as instituições federais que possuem as políticas de cotas sociais e raciais:

A. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS): Desde 2008 reserva 30% do total das vagas oferecidas em cada curso de graduação a candidatos que cursaram pelo menos metade do fundamental e todo o ensino médio em escola pública e, autodeclarados negros, sendo este percentual dividido para os dois grupos;

B. Universidade Federal do Rio Grande (FURG): Oferece bônus de 6% a candidatos autodeclarados negros ou pardos que tenham cursado pelo menos dois anos do fundamental e todo o ensino médio a rede pública, e a candidatos com deficiência. Também dá 4% de bônus a candidatos que não são negros ou pardos, mas que também tenham cursado a rede pública;

C. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM): Reserva 14% das vagas para afrodescendentes, 5% das vagas para deficientes físicos,

4 Universidades pioneiras que implementaram de acordo com a obra de Brandão, as cotas raciais: UERJ/Uenf, Uneb, Unb, Ufal, UFPR, Unifesp, UEL, UEMS, UEMG, UFBA, Unimontes, UED, Unemat, UFJF, UFPA, Faetec, UEZO, UFABC, UFJF, UFES e UEG.

20% das vagas para pessoas que estudaram integralmente o fundamental e o médio em escolas públicas, e 10 vagas em alguns cursos para os indígenas;

D. Universidade Federal do Pampa (Unipampa): Prioriza 50% do total de vagas, em cada curso, para ações afirmativas pelo sistema de cotas, distribuídas da seguinte maneira: 6% para candidatos com necessidades educacionais especiais; 30% para candidatos que tenham cursado o ensino médio integralmente em escolas públicas; 10% para candidatos autodeclarados negros que tenham cursado o ensino médio integralmente em escolas públicas; e 4% para candidatos indígenas que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas;

E. A Universidade Federal de Pelotas, (Ufpel)

Portanto, o recorte temporal dessa investigação foi de 2008 a 2015. Essa demarcação justifica-se por ser 2008 o primeiro ano das cotas na UFRGS e 2015 por ser o momento em que realizamos a primeira entrevista com uma aluna cotista negra já graduada, as perguntas foram respondidas de acordo com o questionário.

Após definido este recorte temporal (2008-2015) partimos para um levantamento no *site* do SABI⁵, sobre todos os trabalhos envolvendo o termo “políticas de ações afirmativas” realizadas na UFRGS. Tivemos como resultado: onze trabalhos de conclusão de curso (TCC), onze dissertações, oito teses, dois livros, um artigo de um livro e um capítulo de livro, totalizando trinta e cinco publicações.

Depois realizamos outro levantamento referente às publicações envolvendo a expressão “cotas raciais negras⁶”, cujo resultado até o momento são: dois trabalhos de conclusão de curso; três dissertações; uma tese e um artigo, totalizando sete resultados.

5 SABI – UFRGS- Sistema de Automação de Bibliotecas (SABi) foi implantado em 1989 e adota o *software* Aleph 500 para gerenciar as atividades e serviços oferecidos pelas 33 bibliotecas da UFRGS a sua comunidade usuária podendo ser acessada *online*.

6 Cotas raciais negras - Utilizaremos este termo para nos referir aos alunos autodeclarados negros e pardos que se inscreveram nos vestibulares por este quesito.

Para a realização destes levantamentos, fizemos uma análise a partir dos resumos com palavras-chaves, chegando ao resultado de que não existem pesquisas que tratam especificamente do tema acesso, permanência e o sucesso de alunos cotistas negros diplomados pela UFRGS, são poucas as informações de como esta universidade dialogou com estes sujeitos.

Meu papel de pesquisadora, nesse sentido, está atravessado pela cor, pela memória da cor e pelo lugar que hoje ocupo nessa instituição pública, doutoranda em Educação. Entro na relação com meus sujeitos com minhas próprias inquietudes, forjadas no meu percurso até aqui e reporto-me às cenas que vivenciei em minha infância de menina negra, nascida, criada e ainda hoje residente em um dos maiores bairros periféricos de Porto Alegre, a Lomba do Pinheiro⁷.

É deste lugar (geográfico, social e simbólico) que falo, daí que partem minhas inquietudes quando penso ou experimento o tratamento que recebem os sujeitos negros em nossa sociedade e as respectivas situações de discriminação racial em sala de aula. Observo que, desde minha meninice, são as mesmas, porém, com outras roupagens. Refiro-me a “outras roupagens” para descrever que as ações de exclusão social que vivi na década de 70⁸ estão presentes até os dias hoje, modificando-se apenas a forma como se apresentam e passaram a ser lidas por mim. Mesmo naquele tempo, sem entender a classificação das categorias analíticas, as vivenciara na pele.

Hoje identifico que estas se iniciaram no núcleo familiar cheias de contradições, negações e invisibilidades, pois meu pai afirmava que não era-

7 Lomba do Pinheiro, uma área diferenciada pelo seu ecossistema. Dentro da cidade, possui áreas nobres, porém muito mais vilas com situações paupérrimas. Faz divisa com a cidade de Viamão. A Região tem 62.315 habitantes, representando 4,42% da população do município, com área de 50,65 km², representa 10,64% da área do município, sendo sua densidade demográfica de 1.230,31 habitantes por km². A taxa de analfabetismo é de 4,03% e o rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 2,07 salários mínimos. Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre e IBGE- Censo Demográfico 2010.

8 Utilizamos o período desta década, porque, a partir dos meus sete anos, tenho a nítida lembrança de familiares e outras pessoas me dizerem que eu não era tão preta, portanto, não deveria me considerar negra. Outros me desconstituíam dizendo que minha avó tinha vindo da Alemanha, portanto eu tinha que “agradecer” e me considerar branca.

mos negros (negação); nossa mãe dizia que éramos (contradição); meu pai dizia para não brincarmos com nossos vizinhos porque nossa pele era “clara” (invisibilidade). Tenho na lembrança, meu pai dizendo para não brincar com vizinhos negros alegando que eles eram negros e nós não, minha mãe dizia que tínhamos que brincar sim, porque éramos negros quanto eles. E nós, com cinco ou seis anos, pensávamos: “o que fazer?”

As inseguranças étnicas presentes na nossa família se apresentaram nos primeiros dias que fomos para a escola, e lá as coisas pioraram. Inseguros de nossas negritudes (meu irmão e eu) todos os dias após as aulas falávamos das situações que vivenciávamos tais como os colegas não nos darem as mãos na hora das aulas de educação física, trocando visivelmente de lugar com os outros colegas. Eles nos expunham de tal forma que as dores destes gestos são presentes em minha memória até hoje.

Nesses deslocamentos, jamais esquecerei o dia em que a professora de história após abordar quatro dias a chegada dos imigrantes, falou da história do negro no Brasil, resumindo em uma única frase: “Os negros vieram para o Brasil para mão de obra barata e escrava” (EMSP⁹, 1981). A partir das discriminações sofridas na pele, tenho por mim que o indivíduo negro no Brasil não nasce negro, salvo exceções. Pois, se ele não tiver oportunidade, nem sequer uma “estréia” em sua negritude. Ele nasce moreninho, mulatinho, jumbo, cor de cuia, etc..

As contingências da vida me levaram a encontrar fórmulas de resistência, ancoradas em histórias de vida de quem me antecedeu no Movimento Negro. Estreante em uma causa que “achava que não era minha”, aos 16 anos cheguei neste lugar e senti como se fosse um grande útero me acolhendo. Penso que ocorreu aí um alinhamento de eixo, ou seja, me senti renascer numa coletividade tamanha, que faço parte deste segmento social até hoje.

Foi a caminhada que realizei no Movimento Negro brasileiro, a principal responsável pelo despertar de minha negritude “positiva”. Percebi que as coisas boas que vieram da África e estão presentes no Brasil,

9 EMSP - Escola Municipal São Pedro, localizada na Lomba do Pinheiro. Esta escola na qual acompanhei a sua construção está lá até os dias de hoje.

tem tudo a ver como a maneira que desejo sempre que possível me identificar. Foi neste segmento que iniciei meu processo de participação e inserção social na qual venho comprometida desde a década de 1980 até os dias de hoje.

Nesta caminhada, ajudo grupos e instituições na elaboração e implementação de alguns dispositivos legais. Auxiliei na elaboração da Lei nº 10.639, no Grupo de Discussão do RS, no projeto de lei do Estatuto da Igualdade Racial e na condição de integrante do Fórum de Ações Afirmativas, contribuí na aprovação do Projeto de Cotas na UFRGS. Também com outros ativistas e militantes negros, fundamos uma ONG denominada IAFRA¹⁰ (Instituto África-América).

Para dar continuidade às estas questões étnicas, se faz necessário acersarmos o pensamento dos autores, e estabelecermos diálogos com os sujeitos da pesquisa, e apresentar os dados parcialmente dessa tese, sobre os acessos, permanências e empoderamentos dos ex-alunos cotistas negros que cursaram suas graduações na UFRGS e ver como essa dialogou com esses sujeitos frente às políticas de ações Afirmativas. Ação essa eu relatarei sob a contribuição dos autores em epígrafe, no I Congresso Paraguayo de Ciencias Sociale. Ou seja a socialização internacional de uma práxis da melhor universidade pública do Brasil, que há dez anos implementou essa política tornando esses alunos precursores e protagonistas de suas vidas a partir dos seus diálogos com essa tese, fortalecendo coletivamente as suas pertenças etnicorraciais.

Referências

BRANDÃO, André Augusto (Org.). Cotas raciais no Brasil: a primeira avaliação. Rio de Janeiro: DP&A, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensi-

10 Iafra - Instituto África-América – Uma instituição sem fins lucrativos, localizada na Lomba do Pinheiro, que trabalha com formações para grupos e professores. Possui ações culturais, oficinas de culinária afro, artesanato, desfiles, eventos e atividades direcionadas para a questão negra no RS e no Brasil.

no de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Brasília, junho de 2005.

CARVALHO, José Jorge. O confinamento racial do mundo acadêmico brasileiro. Revista USP, São Paulo, n.68, p. 88-103, dez./fev. 2005-2006. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/68/08-jose-jorge.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2015.

FREIRE, Paulo. Cartas à Guiné-Bissau: registros de uma experiência em processo. São Paulo: Paz e Terra, 1984.

IBGE. Censo Demográfico de 2010. Disponível em: <<https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=censo%20do%20ibge%202010>>. Acesso em: 25 set. 2014.

MUNANGA, Kabengele. Negritude: usos e sentidos. São Paulo: Ática, 1986.

OLIVEN, Arabela Campos. As ações afirmativas. Disponível em: <http://www.redeacaoafirmativa.ceao.ufba.br/uploads/pucrs_artigo_2007_ACOliven.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2015.

¿Razón mercantilista?



Wilson Esteban Vásquez Abril¹

Resumen

El presente escrito tratara de ahondar en la privatización y alienación de conductas, comportamientos y la des focalización de las prioridades de las necesidades básicas necesarias subjetivas y colectivas de la vida en sociedad en contextos urbanos. La categorización y des humanización sistemática de las principales y más necesarias prioridades fisiológicas, en las cuales se de-construye la estabilización de un bienestar social equitativo e integral y sustentable para la futura y futuras ciudades latinoamericanas.

1. Desarrollo

Las recientes crisis ecológica, ambiental, social, y económico y para redundar en profundidad en la crisis subjetiva, es decir, la crisis tras-humanancia, por la cual atraviesa el mundo entero, en todas las ciudades del primer, segundo y tercer mundo, y su estandarización y categorización sistemática de los organismos multilaterales como lo son el BM – BID – FMI – OCDE entre otros.

1 Administrador público, consultor del estado e investigador en temas DDHH y políticas públicas. Escuela Superior de Administración Pública – ESAP.

Están muy reconocidos y explicados en el habla hispano parlante, anglosajona y eurocentrica, en gran parte de la visión occidentalización en varios de los aspectos socio-culturales, socio-históricos, y socio-económicos, homogeneizando las realidades y la supra-realidad centro-elitista, del mundo occidentalizado, colonizado, y saqueado, la imposición peyorativa de una realidad sistema-mundo eurotrismo, monoteísta, y extremadamente mercantilista, post colonial y posterior descolonización como se viene desarrollando actualmente.

Dicho euro centrismo post colonial heredado en gran parte del continente americano y del legado socio histórico y socio cultural por el cual se han atravesado multiplicidad de hechos y efectos en la productividad del meta relato histórico de quienes se auto denominan hacedores del rumbo histórico, con las imposición victoriosa y la legitimación de la derrota, a razón de nada, a son de la opresión y el totalitarismo militar, patriarcal y presidencialista.

El nacionalismo con el que se desarrollo el progreso cultural, social y humano, en gran medida apartado del ambiente y la ecología fisiológica, sus tintes militarista y presidencialistas, con dotes y vestigios cesaristas, bonapartistas e imperialistas, que sostiene el actual esquema de subordinación jerárquica verticalizada, absorbente y auto consumiente de la razón de ser, del ser humano, en su cuerpo colectivo y le condena a un camino de servidumbre, barbarie y civilización.

Junto al actual modelo de desarrollo, su esquema de dominación basadas en la estructura del hombre ciudadano, "ario", sujetos de un conjunto de derecho y deberes ciudadanos que contiene y mantiene el legado incauto y culturizado en el nombre de personas, calles, ciudades, veredas y en cualquier dispositivo de esquematización social, que este situado dentro o afuera de la tierra, de ella, la pachamama.

El machismo imperante en las sociedades post desarrollistas de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, hasta llegar al siglo XXI. Han engendrado y transmitido el gen del mal en la modernidad capitalista, han creado una terrible enfermedad preponderante en las esferas privadas que tratan de enajenar y alienar los campos y esferas públicas, impactando fuertemente con la privatización mer-

cantilista de valores y principios con los cuales se estructura orga- niza- mente la sociedad éticamente y humanamente.

La mercantilizaron, la privatización y el posterior desarrollo fascismo cultural, social y económico- financiero, junto con los esquemas de desarrollo nacionalista, patriarcal, despótico, y machista, en la actual modernidad del siglo XXI, condenan a la humanidad a su involución. La des humanización del ser humano, es decir la categorizaron sub- jetiva de derechos sociales, políticos, ambientales y acciones colec- tivas. Reduciendo el espectro jurídico y su condición como persona naturalmente perteneciente a un territorio, a un lugar y sitio delimi- tado urbana y ruralmente. Reproduciendo inconscientemente el mo- delo burocrático y elitista tradicionalista, y por otra parte atrasando y retrocediendo el progreso humano.

La mercantilizaron y el machismo han moldeado el pensamiento y la conducta humana por más de miles de años, y aun se mantienen esos vestigios en las raíces culturales en las clases más populares y las capas altas y bajas, y aun predominan las figuras piramidales del orden social desde los canones de la humanidad, desde sus tiempos mas remotos que a un siguen persistentes como fueron en la anti- gua babylonia.

Permean identidades tanto subjetivas y colectivas, masas enteras, a través de la mercantilizaron, del desarrollo y progreso capitalista y acumular saber y el capital, humana y natural, hasta controlar ideolo- gías, moldean conductas, crean verdades absolutamente falsas, alienan organismos e instituciones y terminan por producir seudo fascismos económicos y financieros que condena a la raza humana a la extinción.

La privatización de valores, de principios, de personalidades, de fami- lias hace entender una orientaron y tendencias sistemática a la priori- zaron objetiva del mundo organizacional e instituciones y privilegios el crecimiento, aumento en la capacidad física, infraestructura equi- pamiento sociales y culturales, y no propiamente a las necesidades humanas básicas insatisfechas. Es decir se anula la razón social del bienestar equitativo y sustentable, por el interés y prioridades capita- lista, actividades privadas y acciones mercantiles.

Por el contrario, la puesta en marcha del plan y el desarrollo y despliegue de una serie de planes de desarrollo en los 3 niveles de gobierno como las que fueron puestas en marcha con el “new deal” en los 30 s en USA, con Roosevelt, quien reforma en la política económica, en aumento de gasto publico social para la priorizaron de necesidades básicas para el desarrollo y progreso social.

El aumento del gasto, la disminución impuesta lleva a una distribución de la riqueza, del ingreso, del salario, de los trabajadores para sustentar la crisis e imponer un nuevo modelo de desarrollo con éxito e imperante en latinoamericana.

Una reforma por este estilo necesitan países como Colombia, y los demás países latinos, quienes sustentamos acuestas del modelo de desarrollo que predomina: “periférico – tardío”, en el que sostienen economías emergentes extractivistas y globalizados, descolonizados, que acrecientan las problemáticas globales con los mas micro sociales y fundamentan y constituyen las fallas y riesgos de la crisis sistemática humana, social, cultural, ambiental y económica.

Es necesario re legitimar el aparato estatal y des legitimar el avance priva sionista, del eurocentrismo anglosajón con la democratización de las esferas públicas y privadas, es decir, con la inclusión, ampliación de acceso a derechos, diversidad, pluriversalidad, y horizontalidad, social, organizacional e institucional que re define y re configure y re diseñe el andamiaje y estructuración estatal.

Con el fin de lograr el cumplimiento de los actuales objetivos del desarrollo del milenio, como por ejemplo ponerle fin a la pobreza, fin de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, solucionar los conflictos humanos internos que aquejaban su condición de ser social, el desarrollo sustentable, el consumo responsable, con el planeta y su ambiente completo, alianzas pacíficas en ambientes no artificiales, pacifico, equitativo y prospero para el futuro de las próximas generaciones y de las ciudades como tales.

Un desarrollo sustentable y amigable con el ambiente sostenible en el tiempo y perdurable, factible, verdadero, y efectivo con resul-

tados e impactos positivos sobre el mundo bio ecológico y artificial, duradero y que satisfaga indicadores y medidas de necesidades fisiológicas básicas y priorizadas. Con justicia social, ambiental, y eco biológica, con responsabilidad social empresarial, participación ciudadana constante, impactos y resultados de las rendiciones de cuentas equidad y progreso bio cultural y bio económico.

Las actuales políticas públicas sociales en materia de superar u sustentar las actuales crisis en los diferentes campos y esferas socio culturales y socio económicas, tanto como en su nivel político más amplio y deliberativo, se deben hacer con un pleno diagnóstico, para su implementación sea adecuada y coherente con los tiempos planeados y estimados en la proyecciones sociales y económicas con enfoques des centralizados y des concentrados, centrados más en la distribución y el reparto salarial.

Siendo un campo innovador para la formulación de la políticas públicas mucho mas integrales con mayor impacto, alcance, capacidad y cabida en planos socio culturales mucho más anchos, bio éticos, bio normativos, y bio físicos que estructuraron subjetivamente y objetivamente desarrollos internos fisiológicos y aspectos externos colectivos en la conformaron socio democrática.

Democratizar la privatización en todas sus aspectos y en todas sus dimensiones, en todas sus formas, implica des mercantilizar valores y principios intrínsecamente humanos y naturalizados como derechos fundamentales y priorizados sistemáticamente biológicos y fisiológicos par la mejora convencional y el bienestar social equitativo en las ciudades, regiones, veredas, municipios, y corregimientos alejados de las cabeceras urbanas principales.

Bibliografía

Almond G. A Political Development. Essays in Heuristic Theory, Boston, Little, Brown and Co., 1970.

Barry, B., Power and Political Theory, Londres, Wiley, 1976.

Banco Mundial (2002), "Globalización, Crecimiento y Pobreza", Bogotá: Alfaomega.

Bobbio, N., Saggi sulla scienza política in Italia, Bari, Laterza, 1969.

Krugman Paul (2001), "Economía Internacional", novena edición, McGrawHill, capítulos 15 y 16.

Ortega y Gasset J. Misión del bibliotecario. En: Capurro R. Perspectivas de una cultura digital en Latinoamérica [Documento en línea]. Disponible en Internet en: <http://v.hbi-stuttgart.de/~capurro/bogota.htm>.

Martino, Antonio A. La nueva cultura digital, la política y el derecho. El futuro está aquí. [Documento en línea] Disponible desde internet en <http://publicaciones.derecho.org/redi/No_06_Enero_de_1999/martino>.

Stiglitz Joseph (2002), "El malestar de la globalización" Tamames, Ramón (2001) "Estructura Económica Internacional", Madrid.

Stiglitz, Joseph (2006), Como hacer para que la globalización funcione, Tauros, Madrid.

Hansen. Public Policy Analysis : Some recent developments and current problems, en FINIFTER (1983, 217-245).

Huntington, S. P., Political Order in Changing Societies, New Haven, Yale University Press, 1968; trad. italiana, Ordinamento político e mutamento sociale, Milán, Franco Angelí, 1975.

Sartori, C., La política comparada: premesse e problemi, en "Rivista italiana di scienza politica", 1, 1971, pp. 3-66.

Blocos econômicos e integração regional: políticas de transferência de renda condicionada na América latina – algumas reflexões



Guilherme de Matos Floriano¹

Resumo

Embora desde a década de 1970 exista no Brasil um programa de transferência de renda – o Benefício de Prestação Continuada à idosos e deficientes (ROCHA, 2013) – na América Latina, esse é um debate que se intensifica em meados da última década do século passado e em alguns países até mais tarde, aplicando essas políticas nos primeiros anos do século XXI. Atualmente, cerca de 18 países do continente têm programas sociais implantados e, em sua maioria, com as mesmas características: transferência direcionada à famílias em condições socioeconômicas de pobreza ou extrema pobreza que possuam filhos em idade escolar obrigatória; cujo pagamento é condicionado a contrapartidas pelos beneficiários geralmente atreladas à saúde e educação, sujeitos a sanções caso descumpram essas condicionalidades (ROMÃO, 2014), além de os benefícios serem pagos, geralmente, às mães das famílias.

1 Bolsista CAPES. Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCLAr/UNESP) Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Antropologia Contemporânea (GEPAC) vinculado ao CNPq. E-mail: guilherme.mfloriano@hotmail.com. Área temática 12: Bienestar, protección social y políticas públicas.

No primeiro ponto exporemos as características gerais de oito Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC): Brasil, Uruguai, Paraguai, Argentina, Colômbia, Bolívia, Peru e Equador, países estes pertencentes à dois blocos econômicos a saber: Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e Comunidade Andina das Nações (CAN) – antigo Pacto Andino. Para dar cabo ao que se pretende, traremos no segundo momento as características gerais desses blocos, bem como da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), uma união dos dois anteriores além da soma de outras nações do continente. Dessa forma, por fim, visamos trazer algumas reflexões que objetiva salientar a importância da pauta das PTRC no processo de integração latinoamericano.

1. Alguns Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina

1.1 Brasil – O Programa Bolsa Família

Colocado em prática aos fins de 2003, o Programa Bolsa Família é direcionado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Os benefícios pagos pelo programa foram alterados ao longo do tempo, sendo que hoje existem vários: o Benefício Básico, o Benefício Variável de 0 a 15 anos, o Benefício Variável à Gestante, o Benefício Variável Nutriz, sendo que todos estes chamados Benefícios Variáveis são limitados a cinco por família (Floriano; 2016). Foi criado o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente – este limitado a dois por família. Se ainda assim as famílias não superarem a renda *per capita* de R\$77, existe o Benefício para Superação da Extrema Pobreza, calculado caso a caso para que as famílias venham a superar tal situação.

Para receberem os benefícios, existem as condicionalidades atreladas à educação e saúde. As crianças de até 15 anos devem ter frequência escolar de, no mínimo, 85% ao passo que os adolescentes entre 16 e 17 anos devem ter 75% como frequência mínima; quanto à saúde, as gestantes devem fazer as consultas de pré-natal e acompanhar a saúde e a vacinação do bebê, as mulheres até 44 anos também devem estar com seu acompanhamento de saúde em dia; e o Cadastro Único deve ser atualizado a cada dois anos no máximo, mas preferencialmente a cada nova alteração na família, seja ela relacionada a membros, endereço, etc.

1.2 Argentina – *Asignación Universal por Hijo (AUH) – Alocação Universal Por Filho*

O benefício argentino, como mostra Lo Vuolo (2012), tem um marcador distinto do PBF e dos outros programas que aqui serão apresentados. Neste caso específico, o benefício não é concedido exclusivamente às famílias consideradas como pobres e/ou extremamente pobres, mas sim às pessoas registradas como trabalhadoras informais ou desempregadas; às pessoas que não recebam outras bonificações previstas em lei; e às pessoas que recebem remuneração inferior ao salário mínimo, vital e móvel – US\$433,00 mensais (Lo Vuolo; 168: 2012).

Para o recebimento dos benefícios, não apenas o responsável pela família, mas todos os seus membros devem estar circunscritos nas condições acima apresentadas. Os benefícios são limitados a cinco por família, de modo que o responsável pelo grupo familiar pode ser tanto o pai quanto a mãe, caso diferente da maioria dos programas da América Latina, os quais privilegiam as mães como chefes da família (Lo Vuolo; 2012; Romão; 2014). E como na maioria dos programas, as condicionalidades são relacionadas à saúde e educação – os beneficiários recebem apenas 80% do valor mensal total do pagamento de modo que os outros 20% são retirados durante o ano. Sob as mesmas condições, em 2011, foi criado um benefício complementar ao AUH direcionado às gestantes: a *Asignación Universal por Embarazo Para Protección Social (AUE)*, (Lo Vuolo; 2012).

1.3 Uruguai – *Plan de Equidad*²

A preferência na transmissão da renda é dada às mães ou às mulheres responsáveis pelas crianças, no caso uruguaio. Os valores dos benefícios variam de acordo com a composição das famílias, a existência de deficientes na família e ao grau de escolaridade dos membros. Os principais benefícios listados pelo site oficial do BPS são: para o primeiro beneficiário – gestantes, com crianças de até 5 anos de idade e em ensino escolar (\$ 1.404,16); para o primeiro beneficiário cursando nível intermediário (\$ 601,79); para beneficiários com deficiência (\$ 2.005,95); para cada beneficiário internado em regime de tempo integral (\$ 1.404,16).

2 Existem outros benefícios no país, entretanto escolhemos apenas um, que já basta para os objetivos deste trabalho.

Como condições para o recebimento do benefício, assim como nos casos anteriores, são relacionadas à saúde e educação, sendo que o responsável pela criança deve residir no Uruguai. Além disso, nenhum beneficiário pode receber qualquer outro benefício de transferência de renda.

1.4 Paraguai – Tekoporã³

O público-alvo do Tekoporã são crianças e jovens entre 0 e 18 anos de idade, mulheres grávidas e pessoas com deficiência em situação de pobreza ou extrema pobreza. Desse modo, existem Guias Familiares orientadas por “Mães Líderes” que acompanham as famílias, suas condicionalidades, sua higiene, sua moradia familiar, suas ações para a melhora de sua alimentação, entre outras ações.

O programa também incentiva a formação de comitês de pequenos produtores impulsionando a participação e o empoderamento, visando fortalecer o capital social. O tekoporã beneficia em torno de 141.399 famílias distribuídas em 241 distritos dos 17 departamentos além de Assunção – atualmente está presente em 90% das comunidades indígenas. O programa paga valores mínimos equivalentes a R\$89,00 e máximos a R\$104,00, sendo que existe uma parcela fixa destinada à alimentação e outras variáveis que se relacionam à quantidade de filhos, idosos e deficientes⁴.

1.5 Equador - Bono de Desarrollo Humano (BDH)⁵

O *Bono Solidário (BS)* transferia renda para os grupos familiares que se constituíssem da seguinte forma: mães de famílias com ao menos um filho menor de idade cuja renda familiar *per capita* não ultrapassasse US\$40 sem salário fixo; idosos acima de 65 anos sem renda fixa cujos proventos também não ultrapassassem os US\$40; pessoas com grau elevado de incapacidade - igual ou superior a 70% - entre

3 Todas as informações sobre este programa foram retiradas de: <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html> visualizado em 18 jan. 17. No Paraguai, pelo que se constatou em Silva (2015), existem ao menos três PTRC. Mas aos propósitos do trabalho que aqui se desenha, elencamos apenas um para análise dos objetivos propostos.

4 Dados retirados de <http://pressroom.ipc-undp.org/transferecia-de-renda-ajuda-mercosul-a-driblar-a-crise/?lang=pt-br> visualizado em 18 jan. 17.

5 Sobre os quatro países seguintes, remanescentes da CAN, a principal referência se constitui em Romão (2014).

18 e 65 anos. Os benefícios, ao início do programa, eram de US\$15,10 para as mães e US\$7,60 para os outros dois grupos de pessoas, sendo que ao fim do programa estes valores foram reduzidos a US\$11,50 e US\$7,00 respectivamente (Romão; 2014)

Além do BS, existiam mais dois programas relacionados um à saúde e outro à educação: o *Programa de Alimentación Escolar* e o *Beca Escolar*. Os três foram fundidos em 2003 dando origem ao *Bono de Desarrollo Humano (BDH)* de forma que mantiveram suas condicionalidades dessaúde e educação. Para solução do problema muito encontrado no BS que era da fragilidade dos mecanismos de elegibilidade, para o BDH foi criado um sistema de seleção de beneficiários que visava corrigir tal deficiência operando com recursos do orçamento do Estado (ROMÃO, 2014).

1.6 Colômbia - *Familias en Acción (FA)*

Com altas taxas de pobreza e desemprego, cria-se o *Familias en Acción* em 2000. Em 2006, é criada a *Red juntos*, uma rede unificada de ações sociais voltada à população pobre da qual o FA era o eixo estruturador (Romão; 2014). A seleção das famílias se dá através de um sistema de seleção que varia de níveis entre 0 e 100 calculados a partir de variáveis relacionadas às condições de moradia, grau de escolaridade dos membros da família, acesso a serviços públicos básicos, etc. As famílias selecionadas devem cumprir condicionalidades de saúde e educação. O foco, de início, foi redirecionar os benefícios às populações rurais e em deslocamento - devido aos conflitos do governo com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

Existem, assim, dois benefícios distintos pagos pela FA: um nutricional, de 50 mil pesos mensais por família; e um educacional, de 15 mil pesos mensais às crianças em escola primária e 30 mil pesos mensais às crianças em escola secundária (Romão; 2014). Após a implementação do programa às famílias rurais e em deslocamento, sua cobertura foi ampliada às populações indígenas e às populações periféricas dos centros urbanos.

1.7 Peru - *Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (juntos)*

Como os demais, as condicionalidades do *juntos* estão relacionadas à frequência escolar, ao acompanhamento de saúde e à participação nos programas de identidade. As condicionalidades são focadas, em

especial, nas mães e filhos das famílias. A política é transferida às famílias com crianças menores de 14 anos ou com mulheres grávidas em situação de extrema pobreza - em 2013 passou a atingir famílias com jovens de até 19 anos. Desse modo, transfere 100 novos soles (US\$33) de livre disponibilidade às famílias (Romão; 2014).

Sendo os quatro eixos das condicionalidades a educação, a saúde, a nutrição e a identificação, as maiores distinções com os outros programas são que os beneficiários devem utilizar pílulas de cloro para tornar a água potável; e as pessoas que não possuem carteira de identificação devem participar de programa específico, direcionado a lidar com questões de identidade nacional (Romão; 2014).

1.8 Bolívia - Bono Juancito Pinto (BJP) e Bono Juana Azurduy (BJA)

Evo Morales cria o BJP com o intuito de reduzir o abandono escolar, sobretudo das crianças de até quinta série - atenção que foi estendida posteriormente até a terceira série do ensino secundário. Desse modo, objetiva auxiliar nos custos com a educação, aquisição de materiais escolares, transportes, etc. Operando com recursos advindos da exportação de gás para o Brasil e Argentina, o programa transfere 200 bolivianos (Bs) anuais para as famílias beneficiárias.

O *Bono Juana Azurduy (BJA)* é outro benefício boliviano criado com o objetivo de reduzir a mortalidade infantil e das mães ao fazerem o parto. Assim, beneficia mulheres grávidas e com crianças de até 2 anos de idade. Para isso, as gestantes devem comparecer às quatro consultas de pré-natal, o que lhes é pago em um benefício de 50Bs; o parto e o pós-parto assistido lhe dão mais 120Bs; além dos controles das crianças de até 2 anos - 12 no total - lhe auxiliam com 125Bs. O BJA opera com recursos do tesouro nacional, doações e créditos de entidades e/ou organizações e, assim como o BJP, é ancorado em premissas dos ODM (Romão 2014).

2. Blocos econômicos: Comunidade Andina e Mercado Comum do Sul

Os oito países acima citados, são oito dos dezoito países que possuem Programas de Transferência de Renda Condicionada em toda a América Latina (Romão; 2014) e constituem dois blocos econômicos: a Comunidade Andina (CAN) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Fora estes, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) é o outro bloco que reúne estes dois blocos e mais alguns países do continente.

2.1 Comunidade Andina (CAN)

A CAN é um dos blocos mais antigos do continente, tendo sido fundada em 1969 pelo Acordo de Cartagena. Até 1997, levava o nome de Pacto Andino, quando teve seu nome e algumas propostas alteradas (Francisco; 2017a). Hoje, compõem o bloco Bolívia, Colômbia, Peru e Equador, de modo que Chile e Venezuela, que já foram integrantes, não mais o são. Possui nações associadas, parceiros econômicos – Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile – e países observadores (futuros associados, ou não) – México e Panamá (Francisco; 2017a).

O Sistema Andino de Integração (SAI) tem como finalidade aprofundar as relações de integração na América Andina através de sua atuação em conformidade com órgãos políticos e institucionais que possuem diferentes funções entre si: política, financeiras, judiciais, sociais, educativas, executivas, deliberantes, etc. Seus principais objetivos são a integração comercial, econômica e política dos países membros; facilitar a integração regional de modo que possa vir a propiciar terreno fértil para um Mercado Comum Latino-Americano; promover desenvolvimento equilibrado por meio da integração e cooperação econômica e social; melhorar a posição dos países no contexto econômico global; melhorar o desenvolvimento dos países membros, bem como os postos de trabalho.

2.2 Mercado Comum do Sul (Mercosul)

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi fundado em 1991 através da assinatura do Tratado de Assunção, tendo como membros Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Possui membros associados, a saber: Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Suriname e Guiana (Pena; 2017a). Também existem dois países observadores: México e Nova Zelândia.

O principal objetivo do Mercosul é a integração política, econômica e social dentro do grupo, bem como buscar melhorias na qualidade de vida das populações que habitam os países membros. Assim, busca a formação de um mercado comum que implicaria na livre circulação de bens, serviços e fatores de produção; no estabelecimento de uma

Tarifa Externa Comum (TEC) e a adoção de uma política comercial comum em relação à terceiros; na coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os membros; no compromisso entre os membros em harmonizar a legislação nas áreas pertinentes, visando o fortalecimento da integração⁶.

Desse modo, o Mercosul se classifica como uma União Aduaneira (Pena; 2017b) na medida em que opera sobre o acordo comercial uma TEC sobre um mesmo produto importado pelos países membros, o que não ocorre com os países associados que, embora não adotem a TEC, são parceiros econômicos na medida em que o bloco é caracterizado pelo regionalismo aberto, ou seja, busca o comércio com países parceiros para além das trocas dentro do bloco.

2.3 União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)

A composição da união incluiria (ainda não foi ratificada) 12 países do continente, o que contempla os dois blocos acima citados. Sua estrutura seria definida em: Conselho de Chefes de Estado e Governo; Conselho de Ministros das Relações Exteriores; Conselho de Delegados; Secretaria Geral; além de outros conselhos nas áreas de saúde, educação, energia, defesa, desenvolvimento social, combate ao narcotráfico, infraestrutura e planejamento, cultura, ciência, tecnologia e inovação. O estabelecimento da UNASUL é de grande importância à integração do continente sul-americano na medida em que facilitaria a circulação de pessoas, mercadorias, criaria uma zona de livre comércio, até por que une os dois maiores blocos econômicos do continente (Francisco; 2017b).

3. Os blocos e a transferência de renda: unindo os debates

Muito se confunde sobre as definições e diferenças entre as diversas formas de regionalismo, costumeiramente confundido com regionalização. Essas cinco etapas são definidas em: regionalização, consciência e identidades regionais, cooperação regional entre estados, integração econômica regional e coesão regional. Dessa forma, o regionalismo - que engloba os citados eixos - se constitui enquanto uma forma de

6 Dados retirados de: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul> acessado em 20 Jan. 17.

cooperação entre atores que é voltada para a organização de um espaço e articulação de atores, ao passo que a integração se caracteriza como um processo de maior aprofundamento, tendo como horizonte a construção de um novo arranjo político (Wierner & Diez; 2009).

Por sua vez, a integração também é dividida em fases que são cada vez mais aprofundadas que sua antecessora: área de livre comércio, união aduaneira ou alfandegária, mercado comum, união econômica e integração econômica total (Wierner & Diez; 2009). A área de livre comércio consiste na eliminação de barreiras (tarifárias ou não tarifárias), no controle alfandegário para evitar o desvio de comércio, no estabelecimento de instituições intergovernamentais caracterizadas de baixa institucionalidade e com foco prioritário nas pautas comerciais. A união aduaneira ou alfandegária consiste em – além das características da área de livre comércio – uma política comercial comum, na criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC), na criação de instituições intergovernamentais e no aprofundamento das instituições. O mercado comum também consiste nas características da união aduaneira e também no livre comércio de bens, serviços, capital e trabalho, num aprofundamento institucional ainda maior, na criação de instituições supranacionais e na coordenação de políticas macroeconômicas. A união econômica, além das características anteriores, visa aprofundar e integrar as políticas macroeconômicas, na criação de uma moeda comum, num aprofundamento maior de institucionalização e na criação de instituições supranacionais e intergovernamentais ao mesmo tempo. Por fim, a integração econômica total caracterizaria uma economia unificada com descentralização administrativa e autoridade supranacional (Wierner & Diez; 2009).

Dessa forma, podemos começar a perceber as características dos blocos econômicos citados anteriormente, de forma que o Mercosul se auto-classifica enquanto uma União Aduaneira em seu site oficial, embora leve o nome de um Mercado Comum – ainda não há livre comércio de bens, serviços, capital e trabalho nem um grande aprofundamento institucional, embora exista uma TEC. Já a CAN se caracteriza, ao menos pelo indicado, enquanto uma cooperação regional entre estados na medida em que se trata de uma ação formal impulsionada pelos governos, com elevado grau de institucionalização e com diver-

tos fins como a resolução de problemas comuns, estabelecimento de um equilíbrio no poder regional, assegurar ganhos de bem-estar, entre outras características como classifica Hurrell (2000).

Para Mattli (1999) talvez as experiências citadas não sejam demasiadamente frutíferas ainda pela ausência de um *paymaster* bem definido, ou seja, uma liderança responsável pela coordenação desses processos de integração, ou até mesmo pela falta de grande comprometimento das instituições comprometidas com a integração. Etzioni (2004) também vê a importância de um poder integrador no processo de integração, embora volte sua análise mais para a unificação de países que quase não compartilham laços políticos – o que, obviamente, não é o caso da América Latina.

Independente do viés que se busca olhar, o que se pretende aqui é fazer uma reflexão sobre as políticas de transferência de renda dentro desses blocos latinos em vista de uma integração plena no continente. Embora muito similares em algumas características cruciais, como as condicionalidades em saúde e educação, por exemplo, uma integração plena que busque o fortalecimento da região deve pautar tal discussão em seus processos de integração. Nesse sentido, apenas a UNASUL levantou este debate, entretanto não o levou muito adiante (Romão; 2014).

Como bem colocou Mouffe (1996), não há como haver política sem dissenso, entendendo aqui política enquanto político, no sentido de ampliação das disputas partidárias pura e simplesmente. Assim, a política ganha estatuto amplo, de modo que não há e não haverá consenso nesta área cabendo aos grupos, comunidades, blocos não “esconder em baixo do tapete” a diferença, mas trazê-la à tona buscando atender o máximo possível aos grupos excluídos, ou seja, cabe buscar estabelecer certa unidade em meio à diversidade, um equilíbrio entre conflito e consenso, nas palavras de Haas (2004).

Desse modo, a comunidade política como definida por Haas (2004) é um espaço onde há conflito de grupo, mas também há uma crença comum, um grau de consenso suficiente para evitar guerras, certa obediências às instituições entre outras características. Assim, as PTRC se constituem como o elemento central, a nosso ver, dessa de-

mocratização pautada por Haas e Mouffe. Entretanto, não se pode deixar de considerar que “cultura” e “economia” não são duas *caixinhas* separadas, de modo que se influenciam em considerável grau, e suas respectivas carências podem afetar as carências da outra, como nos ensinou Fraser (2003). Ou seja, políticas de transferências de renda devem estar sempre associadas à políticas culturais: trata-se em essência de unir redistribuição e reconhecimento.

Por estes primas, não se pode dar cabo à integração plena na América Latina sem o debate das PTRC em âmbito supranacional. Transferir renda nestes países é incluir economicamente os excluídos, mas além disso, as condicionalidades nas áreas da saúde e educação reforçam as práticas de desenvolvimento cultural e ruptura com o ciclo da pobreza. Embora questionável por Lo Vuolo (2012), no caso argentino as escolas privadas são subsidiadas com dinheiro público, então obrigar que as crianças beneficiárias dos PTRC neste país frequentem escolas públicas pode implicar em situações controversas; entretanto este não é o caso do Brasil e de diversos outros países.

A questão que se coloca, outrossim, é que este é um dos debates a serem levados ao Mercosul, à CAN e à UNASUL e serem pautados a sério. Os próprios integrantes já possuem suas próprias experiências, e tal experiência não implicaria em suprimi-las, menos ainda consistiria em desconsiderar as diferenças históricas, culturais, políticas, sociais de cada país, mas trata-se de agregar experiências e debates no sentido de ampliar a integração regional para além dos interesses econômicos – ainda que não deixando de serem cruciais. Até porque se há intenções de atingir estes níveis elevados de integração na região a ponto de haver livre circulação de bens, trabalho, pessoas, etc., os beneficiários das PTRC em um determinado país da região, devem estar seguros de poderem continuar a receber tal benefício caso se transfiram de país. E o mesmo vale para outras situações como a previdência social.

Enfim, os custos dessa experiência não seriam elevados, uma vez que os blocos já se encontram constituídos e as experiências particulares se encontram diversamente experimentadas. Se trata de um olhar à uma integração mais ampla e forte que possa, de fato, unir o

continente e os blocos de modo a fazer frente aos blocos europeus e norte-americanos e não se constitua enquanto uma etapa primária à adesão destes blocos (Briceño Ruiz; 2011) que, literalmente, vêm de cima. Aos nossos olhos, este é um pilar crucial na história de um continente como o nosso.

4. Considerações Finais

O que se buscou trazer no presente trabalho foi, em linhas gerais, apresentar um panorama das políticas de transferência de renda condicionada dos países pertencentes ao Mercosul e à CAN. Com muitas características comuns, procurou trazê-las buscando deixar evidente que há, de fato, muitas características similares – até experiências similares. Dessa forma, trouxemos alguns elementos relevantes dentro da formação e composição das duas experiências regionais citadas para, finalmente, apontar para a importância deste debate e da troca de experiências até, talvez, o estabelecimento de uma rede de proteção através dos PTRC na UNASUL que agregue todos os seus integrantes em um cenário de integração regional mais plena em seus sentidos econômico e social.

Bibliografia

BRICEÑO RUIZ, J. (2011). La integración regional en América Latina y el Caribe. Mérida: Codepre.

ETZIONI, A. (2004). The Epigenesis of Political Communities at the International Level. In ROSENAU, J. (ed). International Politics and Foreign Policy (pp. 346-358). New York: The Fress Press.

FLORIANO, G. de M (2016). O Programa Bolsa Família Sob a Perspectiva da Dádiva. In: *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais* (Vol. 21, pp. 207-228). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras (UNESP/FCLAr).

FRANCISCO, W. de C. e (2017). “Comunidade Andina”; Brasil Escola. Disponível em <http://brasilecola.uol.com.br/geografia/comunidade-andina.htm>.

FRANCISCO, W. de C. e (2017). “Unasul”; Brasil Escola. Disponível em <http://brasilecola.uol.com.br/geografia/unasul.htm>.

FRASER, N. (2003). Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition and, Participation. In: FRASER, N.; HONNETH, A. Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange. New York; London: Verso.

HAAS, Ernest (2004). The uniting of Europe. Indiana: University of Notre Dame Press.

HABERMAS, J (2012). Teoria do Agir Comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social. Tradução Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes.

HURRELL, A. (2000). “Regionalism in Theoretical Perspective”. In: FAWCETT, L. e HURRELL, A. (eds.) Regionalism in World Politics. Regional organization and international order (pp. 37-73). Oxford: Oxford University Press.

LO VUOLO, R. M. (2012). O Programa de Subsídio Universal por Filho e as Transferências Monetárias de Renda na Argentina (Vol. 4(2), pp. 163-182) *Revista Tempo do Mundo*.

MATTLI, W. (1999). Integration in Europe. In The logic of regional integration: Europe and beyond (pp 68-138). Cambridge: Cambridge University Press.

MOUFFE, C. (1996). O Regresso do Político. Lisboa. Gradiva.

PENA, R. F. A. (2017). “Mercosul: Países Integrantes”; Brasil Escola. Disponível em <http://brasilecola.uol.com.br/geografia/mercosul-paises-integrantes.htm>.

PENA, R. F. A (2017). “Organização e estrutura do Mercosul”; Brasil Escola. Disponível em <http://brasilecola.uol.com.br/geografia/organizacao-estrutura-mercosul.htm>.

ROMÃO, W. de M. (2014). Os Programas de Transferência Condicionada nos Países Andinos: Características, Avaliações e Integração Regional In: DESIDERÁ, W. A. N. (Org.). O Brasil e Novas Dimensões da Integração Regional (pp. 183-228). Rio de Janeiro: IPEA.

SILVA, M. O. da S. e (2015). A pobreza enquanto categoria teórica de fundamentação e foco de intervenção dos programas de transferência de renda na América Latina. In: SILVA, *et al.* Programas de Transferência de Renda na América Latina: contextualização, a pobreza em foco e os significados e controvérsias do potencial das condicionais para formação de capital humano e capital social (pp. 2-14). *VII Jornada Internacional de Políticas Públicas*

WIENER, A. e DIEZ, T. (2009). Introducing the Mosaic of Integration Theory: Its Past, Present and Future. In WIENER, A. e DIEZ, Thomas (eds.). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.

A violação ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, e a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados-APAC: como uma alternativa à humanização do sistema carcerário



Suelem Silveira Cardoso¹
Kauana Andriele de Mello²

Resumo

O presente trabalho científico aborda a crise do sistema penitenciário e uma alternativa para a falência deste instituto, que são as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados - APACS. A ideia principal é trazer informações concretas acerca do caos instalado nas penitenciárias, bem como das graves violações ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana que esse modelo de sistema punitivo pratica. Assim, e não menos importante, há uma grande intenção de reduzir o preconceito para com os ex-detentos, bem como conscientizar a sociedade de que ela também é responsável juntamente com o Estado nessa árdua tarefa de cumprir as garantias legais e constitucionais, na ressocialização dos egressos. Das formas alternativas da aplicação da pena de prisão, destacam-se as APACS, objeto de estudo

1 Aluna especial do Mestrado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, área de concentração Direitos Sociais e Políticas Públicas. Integrante do grupo de pesquisa "Direito, Cidadania e Políticas Públicas", vinculado ao PPGD – UNISC. Especializanda em Direito Constitucional pela Anhanguera – UNIDERP. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2013). Advogada OAB/RS 94480. E-mail: suelemcardoso11@gmail.com. Link para o *curriculum lattes*: <http://lattes.cnpq.br/6504322382368268>.

2 Acadêmica do curso de Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, e bolsista Pibic/Cnpq. E-mail: k_akau_1998@hotmail.com.

deste trabalho de pesquisa, em virtude do alto índice de ressocialização que esta instituição vem conseguindo alcançar, em contraponto às prisões convencionais brasileiras. Sendo assim, em sua construção, utilizar-se-á como método de abordagem hipotético-dedutivo, como método de procedimento o histórico e o monográfico tendo como técnica de pesquisa a bibliográfica e a documental baseadas em dados secundários, como por exemplo: livros, artigos científicos relativos ao tema, publicações avulsas, revistas, periódicos e legislação atualizada.

1. Introdução

O presente trabalho de pesquisa surgiu com o interesse em estudar um método alternativo ao sistema prisional vigente, assim como buscar penas mais humanizadoras, que venham ao encontro das garantias constitucionais previstas na nossa Carta Magna de 1988.

O sistema penitenciário atual funciona como um sistema repressor da autonomia dos indivíduos que cometeram algum ato ilícito, tipificado pelo Código Penal, tendo como finalidade única, puni-los e retirá-los momentaneamente do convívio social. Os apenados são submetidos a um tratamento desumano, pois convivem diariamente com a superlotação das celas, assassinatos dentro da prisão, violência sexual, problemas de saneamento básico, dentre outros. Este modelo de sistema carcerário, enfrenta uma grande dificuldade no que diz respeito à reeducação do apenado, devido à carência tanto de recursos materiais como humanos, pois falta estrutura física para abrigar a crescente população carcerária, bem como faltam profissionais capacitados para atendê-los. Desta forma, um dos principais objetivos da prisão perde sua eficácia, qual seja, a ressocialização. Dessa forma, buscando alternativas ao sistema prisional vigente, e pautando-se pelas premissas acima, o presente trabalho estuda o método de administração de presídios desenvolvido pela APAC, entidade de direito privado, sem fins lucrativos, amparada pela Constituição Federal para atuar nos presídios (regimes fechado, semi-aberto e aberto), com estatuto resguardado pelo Código Civil e pela Lei de Execução Penal³, que através de uma sistemática própria afirma

3 Lei nº 7.210/84.

que pode mudar a realidade do sistema prisional tradicional através da prática constante de alguns elementos tidos como fundamentais.

2. A falência do modelo de sistema carcerário atual

O sistema punitivo atual ainda tem como seu principal instrumento de coerção a pena privativa de liberdade, ainda que seja objeto de amplo debate a falência do sistema e sua constante decadência, uma vez que este sistema não cumpre e nem nunca cumpriu seu principal objetivo que é a ressocialização do apenado. Enquanto cumpre pena, esta passagem pelo sistema carcerário marca socialmente e implicitamente o condenado, sendo que esta marca torna quase que impossível a sua reinserção no convívio com a sua família e a sociedade em que vivia.

1.1. Sistema carcerário, uma bomba relógio prestes a explodir

Vi ontem um bicho/ Na imundície do pátio/ Catando comida entre os detritos./ Quando achava alguma coisa,/ Não examinava nem cheirava:/ Engolia com voracidade./ O bicho não era um cão,/ Não era um gato,/ Não era rato./ O bicho, meu Deus, era um homem. (MANUEL BANDEIRA, citado por Jornal Zero Hora, 2012, <<http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/>>).

Este poema acima citado, ao ser lido é chocante, mas representa uma parte da realidade dos presídios brasileiros, dentre eles o considerado como pior da América Latina, qual seja, o Presídio Central.

Ao referir-se acerca do estabelecimento carcerário, o engenheiro civil Luiz Alcides Capoani, no Jornal Zero Hora (2012), refere que ao visitar o Central “foi ao inferno e viu o diabo”. Salienta que ficou extremamente impressionado com a realidade que encontrou, inclusive colocou em dúvida a própria condição humana. Afirma reconhecer que os indivíduos que se encontram lá erraram, mas que o castigo que estão sendo submetidos é muito superior do que se pode suportar.

Trata-se de uma realidade muito complexa, pois é quase que impossível que os detentos não vivam acometidos pelo medo, sendo que são colocados em uma “jaula” com mais inúmeras pessoas, cuja identidade, crime que cometeu, e vida pregressa não lhes são conhecidas. E por falta de estrutura física, não há uma triagem que separa

por celas os presos que cometem crimes de menor potencial com os mais graves ou hediondos.

Segundo o último relatório do levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), relativo a dezembro de 2014 a população carcerária brasileira chegou a 622.202. Diante dessa realidade, o Brasil possui a quarta maior população carcerária do mundo, estando atrás apenas de Estados Unidos (2.217.000), China (1.657.812) e Rússia (644.237). Além disso, 40% destes detentos brasileiros são provisórios, ou seja, não tiveram condenação em primeiro grau de jurisdição.⁴

Os altos índices de reincidência, bem como o aumento gradual da criminalidade, reflete que a pena privativa de liberdade, como vem sendo aplicada e executada, não vem cumprindo seu papel ressocializador, ou seja, demonstra o fracasso desse instituto. Assim, é iminente a necessidade de encontrar uma melhor alternativa a seguir, adotando sistemas que sejam eficazes na ressocialização dos indivíduos que já estão inseridos, como por exemplo as APACs, que tem um “índice de reincidência de 4% contra o do sistema comum que é de 85%”, conforme Leal, 2001, p. 136.

2. Direitos Humanos

Direitos Humanos são o conjunto de direitos e garantias presentes nas declarações e nos tratados internacionais, considerados indispensáveis para a vida humana pautada na liberdade, na igualdade e na dignidade. Também é a proteção do ser humano em todos os aspectos (sejam eles direitos civis, políticos, econômicos, culturas e transindividuais). São todos os direitos fundamentais do homem, assegurados a todas pessoas que nascem com vida, independente de normas escritas em determinado ordenamento jurídico ou da forma de governo regente desse país. Trata-se de direitos inalienáveis e, assim sendo, ninguém poderá ser privado deles. São direitos do homem voltados em prol do homem. Direitos estes que envolvem a sua liberdade individual, a vida, a dignidade, a educação e a saúde, sem qualquer distinção de credo, cor, raça, sexo, posição social, etnia e/ou nacionalidade.

4 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/radio/mj-divulga-novo-relatorio-sobre-populacao-carceraria-brasileira>>. Acesso em 17 maio 2017.

2.1. Violação dos Direitos Humanos

Esses direitos são universais, ou seja, existem tratados internacionais que os amparam, para que nenhum cidadão tenha os seus direitos básicos violados – no entanto, nem sempre isso acontece. Não é preciso ir muito longe, infelizmente, para percebermos situações nas quais estes direitos estão sendo desrespeitados – no Brasil, por exemplo, os presos são tratados de forma desumana e cruel, embora o nosso país tenha assinado diversos tratados internacionais nos quais garante a integridade física e moral dos apenados.

Mesmo que diversas legislações da qual o nosso país faça parte se mostrem engajados para dar atenção aos direitos humanos dos encarcerados, na prática a realidade é outra. Celas superlotadas, assassinatos dentro da prisão, problemas de saneamento básico e o sistema penitenciário que não cumpre seu papel ressocializador são apenas alguns dos problemas vividos por presidiários. E a sociedade, para piorar, se emudece diante de tais fatos por acreditar que os presos merecem esse sofrimento. Há quase que um consentimento geral de que os delinquentes precisam sofrer esses males para que repensem suas atitudes antes de cometer outro crime novamente. Entrementes, uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revelou que de quatro ex condenados, um reincide no prazo de cinco anos, o que caracteriza uma taxa de reincidência de 24,4%.

2.2. A Constituição de 1988 e a proteção dos direitos humanos no Brasil

A defesa dos direitos humanos, bem como a sua realização e concretização, constitui um elemento central da Constituição de 1988. O termo Constituição não significa única e exclusivamente ordenamento jurídico para juristas, que terão a incumbência de interpretá-la seguindo as regras exegéticas. Ela serve também de norte para todo o cidadão. A Constituição não é somente um conjunto de textos jurídicos ou um mero compêndio de regras normativas, ela é mais do que isso, é a expressão de uma representação própria de todo um povo, espelho de seu legado cultural e fundamento de suas esperanças e desejos. Logo, a Constituição projeta o povo para que tenha esperanças e perspectivas de futuro.

No Brasil, após um período de vinte e um anos de regime militar ditatorial que ocorreu de 1964 a 1985 e de um grande retrocesso no que diz respeito à concretização dos direitos humanos, deflagrou-se o processo de redemocratização. Importante destacar que ainda que esse processo se tenha iniciado, originariamente, pela liberalização política do próprio regime autoritário, diante das dificuldades em solucionar problemas internos, as forças de oposição da sociedade civil se beneficiaram do processo de abertura fortalecendo-se mediante formas de organização, mobilização e articulação, que permitiram grandes e relevantes conquistas sociais e políticas. A transição democrática, lenta e gradual, permitiu a formação de um controle civil sobre as forças militares. Exigiu ainda a elaboração de um novo código que refizesse o pacto político-social. Tal processo resultou na promulgação de uma nova ordem constitucional, criava-se a Constituição Federal de 1988. Tendo a mesma por pressuposto a dignidade da pessoa humana, invocou a abertura da ordem jurídica interna ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

Não é exagero dizer que a dignidade da pessoa humana “é o conceito central do Estado constitucional e democrático contemporâneo” (BARZOTTO, 2010, p. 40), sendo objeto de inúmeros debates doutrinários e tendo destaque como fundamento de inúmeras decisões judiciais no Brasil, ainda que, muitas vezes, seja exposta de modo temerário e teratológico.

3. APAC: Uma alternativa à humanização do sistema carcerário

As Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs) são entidades civis de direito privado, sem fins lucrativos, que possuem personalidade jurídica própria, estatuto próprio, e visam à reinserção e recuperação dos condenados à pena privativa de liberdade, bem como socorrer as vítimas e proteger a sociedade. Estas entidades operam como auxiliares dos poderes Executivo e Judiciário, durante a execução penal, bem como administrando o cumprimento das penas de prisão, nos três regimes: fechado, semi-aberto e aberto.

Dall’ Agnol (2011 p.122) fala sobre os resultados benéficos da APAC e a metodologia utilizada “[...] calcados em metodologia de valo-

rização do ser humano, sua dedicação ao trabalho, ao estudo, e à preservação para a vida futura”. As APACs cuidam do hoje, para ter retorno no amanhã, ou seja, tratam dos recuperandos que integram o programa, para que no futuro eles saiam realmente recuperados da instituição.

O objetivo principal das APACs, assim como o de Beccaria é a humanização do cumprimento das penas e das casas prisionais, sem desviar-se da sua função punitiva. Elas têm como propósito a ressocialização dos presos, diminuindo assim a reincidência, bem como prepará-los para o retorno ao convívio social. A sua filosofia é “matar o criminoso e salvar o homem”, a partir do método rígido, caracterizado pela ordem, respeito, trabalho, religião, e pela participação da família do sentenciado na recuperação deste.

O modelo de APAC surgiu sob a liderança do advogado Mário Ottoni e um grupo de amigos cristãos da Pastoral Penitenciária, em São José dos Campos/SP, em 18 de novembro de 1972, e o principal objetivo deles era amenizar o sofrimento dos apenados, dando-os apoio e evangelização. Os criadores da APAC deram origem a uma entidade com a finalidade de colaborar com o Estado na função de preparar os presos no retorno ao convívio social.

Foi a partir de 1974, que a Pastoral começou a pensar na possibilidade de criação de uma entidade jurídica, sendo assim uma forma de resolver os problemas e enfrentar as dificuldades na execução de seus objetivos e atividades, bem como dar melhor assistência aos presos, e assim surge a primeira APAC; que anteriormente significava “Amando o Próximo, Amarás a Cristo”.

3.1. A busca pela recuperação, matar o criminoso e salvar o homem

As APACs tem um custo mínimo para o Estado, frente à ajuda da sociedade na manutenção das instituições. O caráter destas entidades é pedagógico e também terapêutico, visando realmente recuperar o condenado, ao passo que para que isto ocorra deverá acompanhar o “recuperando”, como são denominados os apenados nestas instituições. Também há um acompanhamento das famílias destes recuperandos até o reingresso ao convívio em sociedade. A religião é utiliza-

da como principal método de ressocialização, com o objetivo de matar o criminoso e recuperar o homem que existe internamente neles.

Conforme Leal, 2001, p. 133, a APAC propõe um decálogo:

o amor como caminho; o diálogo como entendimento; a disciplina como amor; o trabalho como essencial; fraternidade e respeito como metas; responsabilidade para o soerguimento; humildade e paciência para vencer; o conhecimento para ilustrar a razão; a família organizada como suporte; e Deus como fonte de tudo.

Os condenados são tratados como recuperandos, sem exceções, recebendo dentro do instituto tanto assistência psicológica, médica, espiritual quanto jurídica, sendo que toda essa gama de benefícios é oferecida pela comunidade. Durante o cumprimento das penas, eles frequentam cursos profissionalizantes e supletivos, como uma das formas de incentivar o desenvolvimento intelectual e a capacitação profissional, possibilitando assim uma melhor reinserção do egresso na sociedade.

O método visa efetivar a finalidade do cumprimento de pena, mas voltada para a humanização das instituições, “tendo por propósito maior a diminuição dos índices de reincidência e a adequada reinserção do reeducando ao meio social.” (DALL’AGNOL, 2011, p. 122).

As APACs visam à valorização humana, como forma de recuperar o preso independente do crime que ele tenha cometido, além de resgatar os direitos humanos dos recuperandos e a justiça penal. Esse método de cumprimento de pena demonstra para a sociedade que a maioria dos apenados são sim, plenamente recuperáveis, ao contrário do que a mídia vende e de que os leigos acreditam, desde que respeitados seus direitos e de que lhes sejam oferecidas condições para suas recuperações, o que hoje no sistema comum é impossível. O que mais chama a atenção para o método apaqueano é o alto índice de ressocialização, pois conforme Dall’Agnol (2011) “em Itaúna, no Estado de Minas Gerais, o presídio adotou o método da APAC e os índices de recuperação alcançam o percentual de 92% do total de detentos”, ou seja, quase que a totalidade dos submetidos ao método realmente se ressocializaram.

Outra característica benéfica destas entidades é o baixíssimo custo para o Estado com a manutenção, sendo que conforme Sá, Tangerino, e Shecaira, 2011, “o custo de manutenção de um interno na Apac é de aproximadamente 1 ½ salário mínimo”, proveniente principalmente de doações de voluntários para seu funcionamento, ao passo que no sistema normal, o custo é de 4 salários mínimos.

A Apac não é remunerada para receber ou ajudar os condenados. Ela se mantém através de doações de pessoas físicas, jurídicas e entidades religiosas, de parcerias e convênios com o Poder Público, instituições educacionais e outras entidades, da captação de recursos junto a fundações, institutos e organizações não governamentais, bem como das contribuições de seus sócios. (FARIA, 2011, <<http://www.ambito-juridico.com.br>>).

O método destaca-se pelo baixo número de fugas, sendo ainda que muitos que evadem acabam retornando espontaneamente, além de que é quase inexistente os casos de rebeliões e atos violentos.

A APAC adota um pressuposto de que não existe ser humano irrecuperável, desde que seja submetido a um tratamento adequado. Para que se alcance esse objetivo de recuperação, adotam-se doze elementos fundamentais, que devem ser aplicados conjuntamente. Quais sejam: a) Participação da comunidade, através de voluntários e interessados na humanização da realidade criminal; b) Recuperando ajudando recuperando; c) Trabalho, como forma profissionalizante e terapêutica; d) Religião, como fator de fé, de auto reconhecimento como ser humano e ser social; e) Assistência jurídica; f) Assistência à saúde; g) Valorização humana, como forma de ensiná-los o seu valor como pessoa; h) A família, para manter o vínculo tanto sanguíneo e afetivo; i) O voluntariado; j) Centro de Reintegração Social – CRS; k) Mérito do recuperando, sendo que ao alcançarem um estágio superior, cuidam dos demais encarcerados; l) A Jornada de Libertação com Cristo que é fundamental para a reflexão espiritual do interno.

A valorização humana é adotada como forma de recuperação da autoestima dos reeducandos, pois no momento em que ingressam no sistema carcerário é como se estivessem recebido o atestado de óbito social, visto que são esquecidos pela sociedade e são tratados como um lixo humano.

A participação da família é fundamental na recuperação, uma vez que mantém os laços afetivos dos reeducandos, bem como manterá o contato destes com o mundo exterior. Proporcionando a manutenção de elos; fazendo com que os familiares alterem seus comportamentos em relação ao ente querido, hoje preso.

Conforme Silva (2012, p. 22), a sociedade também possui responsabilidade para com os detentos e com o cumprimento das penas, e deverá unir forças com o Estado nessa batalha de ressocialização:

o crime é praticado em um determinado entrecho social e, após o cumprimento da pena, o indivíduo condenado retornará para a mesma comunidade e, dessa forma, os integrantes do grupo social têm o ônus de contribuir para a execução da pena. Caso se omitam, assumirão a consequências de sua passividade.

A reponsabilidade da sociedade deriva do resultado (retorno à sociedade do condenado) da execução penal, já que esse afetará diretamente toda a coletividade, e assim dependendo do tratamento recebido por estes indivíduos intramuros, serão o comportamento destes extramuros. O condenado foi excluído da sociedade, por descumprir as normas de convivência por ela impostas, assim deverá a sociedade colaborar para a reinserção dos egressos.

O trabalho voluntariado também destaca-se na função de recuperação dos internos, visto que as pessoas que assumem o papel de voluntários nas APACs, fazem isso como gesto amor, como vontade de ajudar o próximo e não como obrigação, cumprindo uma jornada de trabalho.

Silva (2012, p. 62), aponta uma tríplice finalidades das APACs:

a APAC tem uma tríplice finalidade: **auxilia a Justiça**, preparando o preso para o retorno ao convívio social; **protege a sociedade**, retornando a ela apenas indivíduos reestruturados humanamente e capazes de respeitá-la; e, por fim, é um órgão de proteção aos condenados, pautando-se por um método baseado no fiel cumprimento dos direitos humanos, executando um trabalho pautado no cumprimento das legislações vigentes e procurando sempre a eliminação da fonte geradora de novos criminosos. (Grifo próprio).

A APAC está aí como um método totalmente inovador, com objetivos reformadores, e como uma grande alternativa para a falência que se instaurou no sistema carcerário. O que se busca atualmente são alternativas reformadoras para que o sistema não entre em um colapso total.

4. Conclusão

Com o atual cenário que viola os direitos humanos – superlotação, deterioração da infraestrutura carcerária, corrupção dos policiais, bem como a abstenção sexual, homossexualidade, suicídio, presença de drogas e a falta de apoio das autoridades - a reincidência criminal é uma constante na maioria das casas prisionais do país, e esses fatores aniquilam qualquer possibilidade de que esses apenados venham a se recuperar, ao mesmo tempo em que o dinheiro público é desperdiçado. A realidade intramuros força o apenado a identificar-se com os demais detentos para sobreviver nesse ambiente hostil e conseqüentemente, esse indivíduo acaba-se enquadrando na cultura do crime.

A proposta norteadora das APACs busca dar esperança à sociedade, mostrando que existe uma alternativa ao “falido” sistema penal tradicional. Dessa forma, é mostrado a todos que a aplicação da pena privativa de liberdade pode ser útil tanto ao infrator quanto á sociedade.

Dessa forma ao longo do presente trabalho, procura-se demonstrar que a APAC não se presta a resolver todos os problemas existentes na realidade carcerária, pois, conforme mostrou a presente pesquisa, o método apaqueano não é capaz de abrigar todos os tipos de criminosos existentes, ou seja, só obtém sucesso com aqueles indivíduos que tem interesse em mudar de conduta. Um ponto importante concluído no trabalho é o de que a proposta ressocializadora deve, aos poucos, ter o enfoque convertido para uma proposta reintegradora do indivíduo que cumpre pena privativa de liberdade.

Por fim, conclui-se que esse método utilizado de administração de presídios não se expressa como a “salvação” para o sistema penitenciário atual e sim como uma alternativa viável ao modelo tradicional de prisão, podendo auxiliar o país no declínio do índice de criminalidade e violência a longo prazo.

Referências

APAC PERDÕES. Estatísticas – Perdões (MG): Disponível em: <http://www.apacperdoes.com.br/?page_id=235>. Acesso em: 24 maio 2017.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. 2 ed. São Paulo: Martin Claret, 2000.

BARZOTTO, Luiz Fernando. Pessoa e reconhecimento - uma análise estrutural da dignidade da pessoa humana. In: ALMEIDA FILHO, Agassiz; MELGARÉ, Plínio (orgs.). *Dignidade da pessoa humana: fundamentos e critérios interpretativos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BITENCOURT, Cesar Roberto. *Falênciada pena de prisão - causas e alternativas*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1993.

BORTOLOTTI, Gilmar. *Regimes diferenciados, igualdade e individualização*. Disponível em: <http://www.memoriarycmj.com.br/cnep/palestras/gilmar_bortolotto.pdf>. Acesso em: 20 maio 2017.

_____. *O silêncio dos inocentes*. Disponível em: <<http://prisonal.blogspot.com.br/2012/04/o-silencio-dos-inocentes.html>>. Acesso em: 17 abril 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CAMARGO, Virginia. *Realidade do sistema prisional no Brasil*. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1299>. Acesso em: 17 abril 2017.

Conselho Nacional de Justiça – *Um em cada quatro condenados reincide no crime, aponta pesquisa*. Disponível em <<http://cnj.jus.br/noticias/cnj/79883-um-em-cada-quatro-condenados-reincide-no-crime-aponta-pesquisa>>. Acesso em: 14 de abril. 2017.

CORREA, Marcia Maribel. *Perfil do encarcerado do presídio regional de Santa Cruz do Sul*. 2009. 158 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito). Universidade Federal de Santa Cruz, 2009.

duação em Direito-Mestrado Área de Concentração em Políticas Públicas – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2009.

CORRÊA, Plínio de Oliveira. *Legitimidade da prisão no direito brasileiro*. Porto Alegre: Ed. Da Universidade da UFRGS, 1984.

DALL' AGNOL, Jeferson. *A ineficácia das políticas públicas de ressocialização e sua viabilidade na perspectiva do capital social e poder local*. 2011. 139 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito-Mestrado Área de Concentração em Políticas Públicas – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2001.

D'AVILA, Nereu. *Oportunidade ao egresso do sistema prisional*. Disponível em: <<http://prisional.blogspot.com.br>>. Acesso em: 17 abril 2017.

DOTTI, René Ariel. *Bases e alternativas para o sistema de penas*. 2 ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1998.

D' URSO, Luiz Flávio Borges. *Uma nova filosofia para tratamento do preso APAC - Associação de proteção e assistência aos condenados - Presídio Humaitá - São José dos Campos*. Revista dos Tribunais. Vol. 716. Disponível em: <<http://revista.distribunais.com.br/maf/app/resultList/document?src=docnav&ao=&fromrend=&srguid=i0ad81816000014113cdd16192b24c05&epos=1&spos=1&page=0&td=59&savedSearch=&searchFrom=&context=9>>. Acesso em: 12 maio 2017.

FARIA, Ana Paula. *APAC: Um modelo de humanização do sistema penitenciário*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9296>. Acesso em: 04 jun. 2017.

GRECO, Rogério. *Direitos humanos, sistema prisional e alternativas à privação de liberdade*. São Paulo: Saraiva, 2011.

HERKENHOFF, João Baptista. *Crime tratamento sem prisão – relato da experiência de uma justiça criminal alternativa*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

Humanismo Secular Portugal – *Breve Introdução à História do Humanismo*. Disponível em <<http://www.humanismosecular.org/historia-humanismo>>. Acesso em: 12 abril . 2017.

Jusbrasil – *Violação aos direitos humanos dos encarcerados no Brasil: perspectiva humanitária e tratados internacionais*. Disponível em <<http://ninhajud.jusbrasil.com.br/artigos/123151293/violacoes-aos-direitos-humanos-dos-encarcerados-no-brasil-perspectiva-humanitaria-e-tratados-internacionais>>.

Justificando – *Os 7 direitos constitucionais mais violados no Brasil*. Disponível em <<http://justificando.com/2015/05/29/os-7-direitos-constitucionais-mais-violados-no-brasil/>>. Acesso em: 14 abril. 2017.

LEAL, César Barros. *Prisão crepúsculo de uma era*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Disponível em:<<http://www.justica.gov.br/radio/mj-divulga-novo-relatorio-sobre-populacao-carceraria-brasileira>>. Acesso em 17 maio 2017.

MORETTO, Rodrigo. *Crítica interdisciplinar da pena de prisão: controle do espaço na sociedade do tempo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

PAIXÃO, Antônio Luiz. *Recuperar ou punir? como o estado trata o criminoso*. São Paulo: Cortez, 1987.

PESSINA, Enrico. *Teoria do delito e da pena*. São Paulo: Rideel, 2006.

RIBEIRO JÚNIOR, João; TELLES, Antônio A. Queiroz. *Constituição – Conceito, direitos fundamentais e garantias constitucionais: comentários aos artigos 1º a 5º da Constituição Federal de 1988*. Bauru: Edipro, 1999

OLIVEIRA, Odete Mar. *Prisão: um paradoxo social*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2003.

SÁ, A. A.; TANGERINO, D. P. C.; SHECAIRA, S. S. *Criminologia no Brasil. História e aplicação clínicas e sociológicas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SCHUMANN, Ana Paula Przibilski Barreto. *Análise do sistema prisional gaúcho com base no relatório azul e em outras fontes de dados*. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos_2006_2/ana_paula_schumann.pdf>. Acesso em: 24 maio 2017.

SILVA, Jane Ribeiro. *A execução penal à luz do método APAC*. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2011.

Adolescencia prevenida. Comparativo de funcionamiento familiar entre Paraguay y México



Norma Coppari¹

Investigadores Auxiliares

Laura Bagnoli

Gerónimo Codas

Heidi Humada

Úrsula Cañete

Mónica Vera

Resumen

Se realiza una comparación por sexo, de adolescentes tempranos y medios de Paraguay y México. El funcionamiento familiar se conceptualiza como las relaciones entre los integrantes de una familia, enfocadas en la comunicación, la expresión emocional y la solución de problemas y conflictos. Estas relaciones son determinantes para el desarrollo psicológico del adolescente y su desempeño a nivel académico y social. La muestra está constituida por 1728 adolescentes de entre 13 y 18 años ($M_{\text{edad}}=15$; $DE=1.460$). Todos los participantes son estudiantes en escuelas públicas de enseñanza escolar básica y media, 767 asisten a escuelas de la ciudad de Asunción ($M_{\text{edad}}=15.20$; $DE=1.336$) y 961 cursan en escuelas de la Ciudad de México ($M_{\text{edad}}=14.84$; $DE=1.534$). Se aplicó Cédula Sociodemográfica para el Adolescente y su Familia (Barcelata, 2013) y la Escala de Relaciones Intrafamiliares (Rivera-Heredia & Andrade, 2010). El análisis de varianza multivariado (MANOVA) ejecutado con el software

1 Dra. En Psicología-Área: Social Comunitaria y de la Salud. Investigadora Nivel II-PRONII. Universidad Católica de Asunción/Universidad Autónoma de Asunción.

SPSS v.21, hallo diferencias significativas por cultura, y por edad, observándose una interacción de ambas variables en todas las escalas del instrumento. No se encontró diferencias significativas por sexo. Los bajos índices de funcionamiento familiar en la muestra paraguaya podrían deberse a factores socio-culturales.

1. Desarrollo

La propuesta se enfoca en experiencias de nuestra América Latina basadas en Psicología de la Salud, Positiva y Comunitaria que buscan la detección, promoción, prevención y educación temprana para encarar las problemáticas de salud integral de los jóvenes latinoamericanos, concretamente de México y Paraguay. Se presentan los resultados de un trabajo de investigación (Proyecto 14-INV-424-PROCIENCIA-UCA).

El funcionamiento familiar se define como las relaciones que se establecen entre los miembros a partir de la comunicación y expresión emocional, así como de la solución de sus problemas y conflictos (Rivera-Heredia & Andrade, 2010). Estas relaciones y pautas de solución de problemas y conflictos se verían influenciados por variables socioculturales y van variando según las circunstancias a lo largo del ciclo vital de cada familia y de sus miembros (Barcelata, Granados & Ramírez, 2013).

El funcionamiento familiar se constituye en un factor determinante para el desarrollo psicológico del adolescente, puesto que la falta de un grupo familiar estable puede constituirse en obstáculo para el bienestar y la salud (OMS, 2011). A su vez, la comparación por rangos de edad se justifica por la descripción que Bloss (1986) y Aberastury (2002) realizan de las etapas de la adolescencia, donde los adolescentes tempranos se caracterizan por el desinterés hacia sus padres y la inestabilidad emocional, y sin embargo en la adolescencia media se intensifica el conflicto con los padres. Independientemente de este conflicto normativo tendiente hacia la autonomía, la familia continúa siendo una fuente básica de apoyo para el adolescente (Herrera, 1997; Bokszczanin & Makowsky, 2006) En todos los casos, el entorno familiar es la red de apoyo social más utilizada (Medellín, Rivera, Kanás & Rodríguez-Orozco, 2012).

La importancia del concepto radica en que indicadores negativos de funcionamiento familiar estarían fuertemente relacionados con la psicopatología (Reyes & Torres, 2001; Urizar & Giraldez, 2008) y conductas de riesgo (Reyes & Torres, 2001) como lo son la violencia y el maltrato (Barcelata & Álvarez, 2005), los trastornos alimentarios (Ruiz-Martínez, Vázquez-Arévalo, Mancilla-Díaz, López-Aguilar, Álvarez-Rayón, & Tena-Suck, 2010; Vázquez, Ruiz, Álvarez, Mancilla, & Tena-Suck, 2010), la depresión (Martínez & Roselló, 1995; Leyva-Jiménez, Hernández-Juárez, Nava-Jiménez & López-Gaona, 2007), el bajo rendimiento escolar (Paz-Navarro, Roldán & González, 2009) y el suicidio (Guibert & Torres, 2001). Gómez (2010) describe cómo las interacciones dentro de la familia configuran los modelos cognitivos internos y el relacionamiento con los demás, convirtiéndose en un factor de protección o de riesgo dependiendo de sus características (Oliva, Parra & Sánchez, 2002; Cummings, Goeke & Papp, 2003). Valdés, Serrano, Rodríguez, Roizblatt, Scherzer, Florenzano & Labra (1997) describen factores como la comunicación y conexión intrafamiliar, disponibilidad de los miembros de la familia, la claridad y flexibilidad de los roles y el orden de las jerarquías en la familia que se constituyen en predictores de menor ocurrencia de conductas de riesgo en adolescentes.

Céspedes, Roveglia y Coppari (2014) evaluaron la satisfacción familiar de estudiantes paraguayos de entre 12 y 18 años de edad. Se destaca el carácter de la satisfacción familiar como predictor del funcionamiento familiar. Los resultados indican que la muestra tiene ligeramente hacia un nivel bajo de satisfacción familiar, con la mayoría obteniendo puntajes que se ubican dentro del nivel medio. En cuanto a los resultados por rango de edad, los adolescentes de 17 y 18 años, mostraron una media más alta de satisfacción familiar, seguidos por los adolescentes de 12 a 14 años; los adolescentes de 15 y 16 años mostraron los niveles más bajos en la escala. Se hipotetizó que tales resultados se debían a una intensificación de los conflictos de la adolescencia entre esas dos etapas. También se encontraron mayores niveles de satisfacción familiar entre mujeres que entre hombres. Cabe aclarar que en dicho estudio no se realizaron pruebas de comparación de medias. Sánchez y Quiroga (1995), también encontraron resultados coincidentes a dicho estudio.

En México, un estudio realizado sobre el funcionamiento familiar en adolescentes, halló que la mitad de la muestra (más entre los hombres que entre las mujeres) declaró percibir cariño, calidez, capacidad de escucha y unión por parte de su familia. En general, los hombres reportaron mayores niveles de unión y apoyo familiar, expresión familiar y dificultades familiares que las mujeres, aunque ninguna de estas diferencias resultó significativa (Barcelata et al., 2013).

En Paraguay, varios estudios revelaron indicadores de satisfacción familiar más alta entre mujeres que entre hombres entre estudiantes secundarios de colegios de Asunción y Gran Asunción (Albiso y Alvarenga, 2012; Cuevas y Gómez, 1984; Navarro, 2011). En particular, Cuevas y Gómez (1984) vinculan el fracaso en el rendimiento escolar de estos adolescentes con el ausentismo y la carencia familiar.

2. Método

Se llevó a cabo un estudio de campo, transversal, de tipo *expos facto*, comparativo, de dos muestras independientes con un diseño 2x2x2.

Los participantes son estudiantes de instituciones públicas de Educación Escolar Básica (EEB) y Educación Media (EM), de dos grupos etarios: 13 a 15 y 16 a 18 años de edad. Se procedió a comparar a los participantes entre sí, por sexo y por grupo etario, en variables tales como estrategias y estilos de afrontamiento, resiliencia, funcionamiento familiar y sucesos de vida. Además, también se realizaron comparaciones de la muestra con un grupo de estudiantes mexicanos, realizando análisis multivariados entre los distintos grupos.

3. Los instrumentos aplicados fueron los siguientes.

Cédula Sociodemográfica para el Adolescente y su Familia (Barcelata, 2013). Consta de 26 reactivos, de opción múltiple categóricos que exploran configuración familiar, ingreso familiar, condiciones de la vivienda, escolaridad, ocupación y estado civil de los padres y condiciones de infraestructura de la vivienda y bienes materiales, zona en donde viven o van a la escuela, con un índice de confiabilidad, alfa de Kuder-Richardson = .657.

Escala de Relaciones Intrafamiliares (Rivera-Heredia & Andrade, 2010). La versión ajustada de la escala consta de 16 reactivos tipo Likert de 5 puntos (1. Totalmente en Desacuerdo; 2. En Desacuerdo; 3. Neutral, ni en acuerdo ni en desacuerdo; 4. De Acuerdo; 5. Totalmente de Acuerdo) por lo cual a mayor puntaje mayor nivel del factor que mide cada una de sus dimensiones: 1. Unión y apoyo (4 reactivos), que evalúa la tendencia de la familia a realizar actividades en conjunto de apoyo y solidaridad mutua; 2. Expresión (4 reactivos), que evalúa la comunicación y la posibilidad de que los integrantes manifiesten de manera abierta sus sentimientos, ideas en un clima de respeto, 3. Dificultades (4 reactivos), que mide aspectos de las interrelaciones familiares que se evalúan por el individuo como negativas (Barcelata et al., 2013), y 4. Apoyo parental (4 reactivos), que está constituida por los dos ítems agregados que fueron mencionados arriba.

4. Resultados

Las pruebas de análisis multivariado de la varianza indican efectos de interacción (Sig. < .001) de la cultura y la edad sobre las cuatro escalas y el puntaje total de funcionamiento familiar, explicando el 7.7% de la varianza de los datos.

Particularmente, son los adolescentes de 16 a 18 años y los de México los que muestran mejores indicadores de funcionamiento familiar, con los puntajes más altos en las escalas de Unión, Expresión y Apoyo; y los puntajes más bajos en Dificultades. De esta manera, obtienen los puntajes más altos en la escala global. Por otro lado, el grupo con los indicadores más desalentadores de funcionamiento familiar fue el de adolescentes de 13 a 15 años de Paraguay, obtuvieron las puntuaciones más bajas en las escalas de Unión, Expresión y Apoyo, y los puntajes más altos en Dificultades. Esto se traduce en puntajes bajos en la escala global.

5. Discusión

Algunos resultados confirman hallazgos de otros investigadores (Barcelata et al., 2013), en donde se hallan diferencias significativas entre el funcionamiento familiar de adolescentes paraguayos y mexicanos, reafirmando la influencia de factores socioculturales

sobre el mismo. Los bajos puntajes de la muestra paraguaya se relacionan con lo encontrado por Céspedes et al. (2014). Siguiendo lo propuesto por Gómez (2010), Oliva et al. (2002) y Cummings et al. (2003), los adolescentes paraguayos se encontrarían en mayor riesgo que los mexicanos debido a la menor calidad de su funcionamiento familiar, y los exponen a condiciones de menor protección y promoción de salud y bienestar. Cabe destacar, que una de las características propias de las familias paraguayas de estrato socioeconómico bajo, es que en ellas, muchas veces se encuentra ausente la figura paterna. Este podría ser uno de los factores que explique los patrones familiares disfuncionales de las familias paraguayas, tal como lo sugirieron Cuevas y Gómez (1984). También, se encuentra influencia de la edad (Barcelata et al., 2013). Los puntajes de adolescentes de 16 a 18 años son superiores a los de adolescentes de 13 a 15 años en las escalas de Unión, Expresión y Apoyo parental, y a la inversa en la escala de Dificultades. Esta diferencia no se mantiene entre los varones paraguayos, siendo que los de 13 a 15 años puntúan más alto que los de 16 a 18 años en todas las escalas, contrario a lo encontrado por Céspedes et al. (2014). Los mayores puntajes que los adolescentes de 13 a 15 años de ambas culturas obtienen en la escala de dificultades difieren con los de Bloss (1968) y Aberastury (2002), e indica que el conflicto del adolescente con su familia es más pronunciado en los primeros años de la adolescencia. Por otro lado, no se encontraron diferencias significativas entre los sexos en los puntajes de ninguna de las escalas, estos resultados también están en la dirección de los reportados en Barcelata et al. (2013).

Las evidencias encontradas indican vulnerabilidad de los adolescentes paraguayos, con independencia de las edades tempranas o medias, y de los sexos, y de los adolescentes mexicanos de entre 13 y 15 años, que los hacen proclives a psicopatologías, conductas de riesgo, violencia y maltrato, trastornos alimentarios, depresión, bajo rendimiento escolar e intentos de suicidio, así como lo revelan resultados de otros estudios, como los de Reyes & Torres (2001), Urizar & Giráldez (2008), Barcelata & Álvarez (2005), Ruíz-Martínez et al. (2010) Vázquez et al. (2010), Martínez & Roselló (1995), Leyva-Jiménez et al. (2007), Paz-Navarro et al. (2009) y Guibert & Torres (2001).

En conclusión, se hace relevante la recomendación de tomar medidas de carácter público que estén orientadas hacia el fortalecimiento de los vínculos en las familias paraguayas. Esto podría traducirse en factores positivos para el desarrollo del bono demográfico que en el presente se constituye en la principal riqueza para capital social de Paraguay. Estas medidas son aún más urgentes en adolescentes entre 13 y 15 años, no solo en Paraguay sino también en México, requiriendo de políticas públicas orientadas a la prevención y promoción de los factores protectores para dicho grupo etario y sus familias.

La detección temprana de las variables abordadas en este proyecto insta a generar propuestas salud mental en carácter de prevención primaria, bajo la modalidad de la formación de agentes de cambio en la comunidad, con los propios recursos del ambiente en sostenibilidad tiene un efecto multiplicador de los beneficios y fortalece una sana cultura juvenil, la solidaridad que fortalece los procesos de rehumanización y responsabilidad social territorial de todos los actores. Importante e impostergable es que estas prácticas profesionales sean incorporadas a las políticas públicas de salud y educación de los beneficiados, y que la cobertura de los mismos abarque otras áreas de necesidad. De otra manera, no se puede garantizar la correcta maduración de estos actores sociales.

Referencias

Aberastury, A. (2002). *La adolescencia normal*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Albiso, S. y Alvarenga, L. (2012). *Nivel de satisfacción familiar y su relación con el Autoconcepto en adolescentes de dos colegios de ciudad de San Lorenzo*. Tesis inédita para la obtención del grado de licenciatura. Universidad Nacional de Asunción, Asunción, Paraguay.

Barcelata, B. (2013). *Cédula sociodemográfica del adolescente y su familia (Versión para investigación)*. CDMX, México: FES Zaragoza, UNAM.

Barcelata, B. & Álvarez, I. (2005). Patrones de interacción familiar de madres y padres generadores de violencia y maltrato infantil. *Acta Colom-*

biana de Psicología, 8(1), 35-46. Recuperado el 24/01/2017 de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-91552005000100003&lng=en&tlng=es.

Barcelata, B., Granados, A. & Ramírez, A. (2013). Correlatos entre funcionamiento familiar y apoyo social percibido en escolares en riesgo psicosocial. *Revista Mexicana de Orientación Educativa*, 10 (24), 65-70.

Bloss, P. (1986). *Psicoanálisis de la adolescencia*. CDMX, México: Joaquín Mortiz.

Bokszczanin, A. & Makowsky, S. (2006). Family economic hardship, parental support and social anxiety in adolescents. 27th. *STAR Society Conference. Electronic Proceedings. Crete, Greece*. Recuperado el 25/11/2016 de http://www.star-society.org/star_2003finalversion.

Céspedes, L.; Roveglia, A.; Coppari, N. (2014) Satisfacción familiar en adolescentes de un colegio privado de Asunción. *Revista Eureka*, 11(1), 37-51.

Cuevas M.J. & Gómez, M. (1984). *La calidad del logro escolar y su relación con la estructura familiar*. Tesis inédita para la obtención del grado de licenciatura. Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción", Asunción, Paraguay.

Cummings, M.E., Goeke-Morey, M.C. & Papp, L. (2003). Children's responses to everyday marital conflict tactics in the home. *Child development*, 74, 1918-1929.

Gómez, E. (2010). Adolescencia y familia: revisión de la relación y la comunicación como factores de riesgo o protección. *Revista Intercontinental de Psicología y Educación*, 10(2), 105-122.

Guibert, W. R. & Torres N. M. (2001). Intento suicida y funcionamiento familiar. *Revista Cubana de Medicina General Integral*, 17(5), 452-460. Recuperado el 06/01/017 de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-21252001000500008&lng=es&tlng=es.

Herrera, P. M. (1997). La familia funcional y disfuncional, un indicador de salud. *Revista cubana de medicina general integral*, 13(6), 591-595.

Recuperado el 06/01/2017 de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-21251997000600013.

Leyva-Jiménez, R., Hernández-Juárez, A.M. Nava-Jiménez, G. & López-Gaona, V. (2007). Depresión en adolescentes y funcionamiento familiar. *Rev Med Inst Mex Seguro Soc*, 45(3), 225-232. Recuperado el 06/01/2017 de <http://www.medigraphic.com/pdfs/imss/im-2007/im073d.pdf>.

Medellín, M. M., Rivera, M. E., López, J., Kanán, M.E.G. & Rodríguez-Orozco, A. R. (2012). Funcionamiento familiar y su relación con las redes de apoyo social en una muestra de Morelia, México. *Salud mental*, 35(2), 147-154. Recuperado el 06/01/2017 de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-33252012000200008&lng=es&tlng=es.

Navarro, R. (2011). *Satisfacción familiar en adolescentes de un colegio privado de Asunción*. Tesis inédita para la obtención del grado de licenciatura. Universidad Nacional de Asunción, Asunción, Paraguay.

Oliva, A., Parra, A., & Sánchez, I. (2002). Relaciones con padres e iguales como predictores del ajuste emocional y conductual durante la adolescencia. *Apuntes de psicología*, 20, 225-242.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2011). *Salud y desarrollo del niño y el adolescente*. Recuperado el 17/01/2017 de <http://www.who.int/hdp/html>.

Paz-Navarro, L. D. S., Roldán, R. & González, M. (2009). Funcionamiento familiar de alumnos con bajo rendimiento escolar y su comparación con un grupo de rendimiento promedio en una preparatoria de la Universidad de Guadalajara. *Revista de Educación y Desarrollo*, 10, 5-15. Recuperado el 06/01/2017 de http://www.cucs.udg.mx/revistas/edu_desarrollo/antiores/10/010_Paz.pdf?iframe=true&width=90%&height=90%

Reyes, W.G., Torres Miranda, N. (2001). Intento suicida y funcionamiento familiar. *Revista Cubana de Medicina General Integral*, 17(5), 452-460.

Rivera-Heredia, M.E. y Andrade, P. (2010). Escala de evaluación de las relaciones intrafamiliares (E.R.I.). *Uaricha*, 14, 12-29.

Ruiz-Martínez, A. O., Vázquez-Arévalo, R., Mancilla-Díaz, J. M., López-Aguilar, X., Álvarez-Rayón, G. L. & Tena-Suck, A. (2010). Funcionamiento familiar en el riesgo y la protección de trastornos del comportamiento alimentario. *Universitas Psychologica*, 9(2), 447-455. Recuperado el 06/01/2017 de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-92672010000200012&lng=en&tlng=.

Sánchez, M. P. & Quiroga, M. A. (1995). Relaciones entre satisfacción familiar y laboral: variables moduladoras. *Anales de psicología*, 11(1), 63-75.

Urizar, A.C. & Giráldez, S. L. (2008) Calidad de vida y funcionamiento familiar de pacientes con esquizofrenia en una comunidad latinoamericana. *Psicothema*, 20(4), 577-582. Recuperado el 06/01/2017 de <http://www.unioviado.net/reunido/index.php/PST/article/view/8700>.

Valdés, M., Serrano, T., Rodríguez, J., Roizblatt, A., Florenzano R. & Labra, J. (1997). Características del funcionamiento familiar que predicen conductas de riesgo en adolescentes y sus familias. *Cuadernos médico-sociales*, 38(4), 14-21. Recuperado el 06/01/2017 de <http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IscScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=231566&indexSearch=ID>.

Vázquez, R., Ruiz, A. O., Álvarez, G. Mancilla, J. M. & Tena-Suck, A. (2010). Percepción del funcionamiento familiar de mujeres con trastornos del comportamiento alimentario. *Psicología Conductual*, 18(1), 105. Recuperado el 06/01/2017 de <http://search.proquest.com/openview/4f583a38db4550c84c067d58e9ef6184/1?pq-origsite=gscholar>.

Tráfico internacional de mulheres e a exploração sexual no Mercosul: o papel das políticas públicas



Nicole Garske Weber¹
Simone Andrea Schwinn²

Resumo

Em pleno século XXI, corpos se transformam em mercadorias. Desta forma, pleiteia-se a atual grande guerra contra os direitos humanos fundamentais, ressaltando o ônus sexual e discriminatório de ser mulher. O presente trabalho se propõe a analisar o cenário do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual no âmbito do Mercosul, questionando sobre como esta prática pode ser combatida através de políticas públicas, que devem levar em conta fatores como o fenômeno migratório e o mercado da exploração sexual. Para tanto, irá problematizar acerca do corpo enquanto mercadoria na era da globalização; a relação entre a feminização das migrações; a dinâmica do tráfico internacional de mulheres no Mercosul e o papel das políticas públicas de prevenção e repressão para o combate a esta prática; de recolhimento destas vítimas através de proteção, tratamentos adequados e compensação.

1 Graduada em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul- UNISC /Brasil. Linha de Pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas.

2 Doutorado em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul- UNISC/Brasil. Linha de Pesquisa em Diversidade e Políticas Públicas.

Alguns países do Mercosul, têm envidado esforços no sentido de combater o tráfico internacional de pessoas, mas enfrentam limitações no campo legislativo, institucional e social. A presente pesquisa se valerá do método de pesquisa dedutivo, a partir do qual parte-se de premissas gerais, ou seja, do contexto em que se encontra o tráfico internacional de pessoas, para a partir daí, chegar a uma conclusão particular, sobre a necessidade e o papel das políticas públicas para o combate a esta prática, bem como a atenção às vítimas. Trata-se de uma pesquisa de cunho bibliográfico, baseado em autores e pesquisas sobre o tema, especialmente nos países que compõe o Mercosul.

1. Introdução

Historicamente, a América Latina, ao lado do Caribe, tem presenciado grandes fluxos migratórios. Desde o estabelecimento dos povos indígenas vindos de outras regiões do planeta como a Ásia; passando pela chegada dos europeus no continente em fins do século XV e a chegada forçada de africanos na condição de escravos; a imigração maciça de europeus entre 1870 e 1929; a migração interna ou intra-regional entre os anos 1930 e 1960 e finalmente, as emigrações para países do norte global, nas décadas de 1970/80 (MARINUCCI, n.d).

De acordo com Fernando Calado da Organização Internacional para as Migrações (OIM), “a migração entre países latino-americanos e caribenhos teve alta de 51% entre 2009 e 2014, com 36 milhões de migrantes. Desse total, 64% migraram entre países da região e 36% tiveram como destino nações de outros continentes”. Lembra ainda que, na década de 1970, o número de emigrações era consideravelmente maior, em torno de 80% dos fluxos migratórios, do que atualmente (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2016).

Ao lado desses deslocamentos, sobretudo por razões econômicas, intensificou-se o tráfico de pessoas, aproveitando-se das rotas migratórias estabelecidas. No Brasil, mulheres e crianças são vítimas de tráfico para exploração sexual, atendendo sobretudo ao “mercado” europeu. A Argentina, é rota e destino para este crime. Na região da tríplice fronteira entre Paraguai, Brasil e Argentina, mulheres e crianças são vítimas do tráfico tanto para exploração sexual, quanto para traba-

lho análogo ao escravo. No Paraguai, a população mais vulnerável é a de indígenas, submetidos ao trabalho e à prostituição forçados. Já na Bolívia, crianças são traficadas para servir de mão de obra escrava na agricultura, na mineração e no trabalho doméstico. México e Venezuela meninas e mulheres são levadas a outras regiões para servidão sexual, assim como na Colômbia, que tem apresentado os piores números relativos ao tráfico de pessoas.³

Tendo em vista este cenário, os diferentes países da região tem adotado legislações mais repressivas no combate ao tráfico de pessoas, ao lado da adesão a Tratados Internacionais sobre o tema, bem como desenvolvido políticas de enfrentamento tanto ao tráfico, quanto aos danos por ele causados, nos campos criminal e social, carecendo, no entanto, de resultados mais efetivos.

2. Sobre o tráfico de pessoas: o sujeito como mercadoria

O tráfico de pessoas manifesta-se de diferentes formas: exploração sexual, trabalho análogo à escravidão e tráfico de órgãos. Esta forma de negócio hoje configura um dos crimes mais organizados do mundo, obtendo lucro de bilhões por ano.

Dentre as ramificações deste crime, o tráfico de meninas e mulheres para fins de exploração sexual comercial, gera diferentes discussões: prostituição, exploração sexual com fins comerciais e trabalho sexual. Sabe-se que a prostituição não é um fenômeno recente, mas sim, uma das ocupações - predominantemente femininas - mais antigas da humanidade. Pode-se pensar, então, que juntamente com o surgimento da demanda de prostituição, nasce o tráfico sexual.

Segundo Capez (2011), com base em dados estatísticos oficialmente divulgados pela ONU (Organização das Nações Unidas), o crime de tráfico internacional de mulheres, atualmente tráfico internacional de

3 Ver dados completos no relatório do Departamento de Estado Americano sobre tráfico de pessoas. UNITED STATES OF AMERICA, United States Department of State. Trafficking in Persons Report. 19 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/index.htm>>. Acesso em: 15 maio 2017.

peças para fim de exploração sexual, assumiu proporções assustadoras, sendo considerado a terceira atividade ilícita mais rentável.

Quando se trata de tráfico de pessoas não se deve utilizar as terminologias “prostituição” ou “prostituição forçada”, mas deve ser empregado o termo exploração sexual para fins comerciais, por tratar-se de um crime que não disponibiliza a liberdade de escolha, ou qualquer agenciamento, uma vez que estas mulheres “caem nas redes do tráfico”, segundo GONÇALVES (2013, p. 248).

Para Carrara (1958), a prostituição seria caracterizada pela multiplicidade de relações sexuais e pelo preço. Enquanto Jara (2009), integra ao conceito de meretrício três elementos: preço, disponibilidade e habitualidade. O tráfico de meninas e mulheres para exploração sexual comercial é mais do que isso. Além destes elementos, a mulher é forçada, privada de sua liberdade de escolha, muitas vezes não conhecimento sobre sua localização, e na grande maioria das vezes é uma prisioneira, que não recebe qualquer pagamento, sendo apenas um corpo explorado.

Para Pateman (1993) “no estado natural ‘todos os homens nascem livres’ e são iguais entre si, são ‘indivíduos’, porém as mulheres não nascem livres, elas não têm liberdade natural. Com exceção de Hobbes, os teóricos clássicos argumentam que as mulheres naturalmente são incapazes enquanto ‘indivíduos’ e não possuem os atributos necessários à vida política.

O tráfico de pessoas, em todas as suas vertentes, é um fenômeno complexo no âmbito real e normativo. Este gera uma complexidade de violações de direitos e aspectos que resultam em uma grande suscetibilidade de certos sujeitos ao tráfico. O gênero influi diretamente na finalidade de uma das modalidades do tráfico de pessoas. Enquanto mulheres são mais traficadas para fins de exploração sexual comercial, homens o são com a finalidade de realizar trabalho escravo ou análogo à escravidão.

Quando os direitos fundamentais de escolha são retirados dos indivíduos, privando-os de sua autonomia, removendo sua liberdade de locomoção de ir e vir e de livre escolha ou decisão, especialmente sobre o seu próprio corpo, trata-se de uma forma contemporânea de

escravidão. E por isso, hoje, o tráfico de pessoas pode ser considerado como uma forma atual de escravidão.

Para Fraser (2007), o reconhecimento individual se trata de um *status* social. O que se exige deste reconhecimento de modelo de *status* não é a identidade específica de um grupo, mas a condição dos membros dos grupos como parceiros integrais nas relações sociais. Salgado (2013), observa que o estigma que pesa sobre a prostituição influencia na maneira como a pessoa explorada se vê: “o significado das coisas, inclusive de si mesmo, é produto da forma como os outros o rotulam, ou seja, a sua própria identidade é integrada pela imagem que o grupo faz dele”. Desta forma, pessoas ou grupos estigmatizados, passam a ser desacreditados, não só pela sociedade, mas por eles mesmos (p. 294).

O grande impacto que este crime causa na vida de uma mulher e/ou menina, é de uma destruição inenarrável. Raymond (2011) conclui que a própria explorada tem sua atividade como uma conduta desviada, e isso é compreensível. A prostituição é uma atividade estigmatizada, onde o indivíduo é visto pela sociedade como alguém diferente, com tendências pervertidas e ao desvio. Em função dessa identidade adquirida, a sua atividade não pode ser às claras, e se assim o faz, tem seus contatos sociais prejudicados. Torna-se, enfim, uma estranha dentro do seio social.

3. Exploração sexual de mulheres, tráfico de pessoas e feminização das migrações: algumas aproximações

No mundo globalizado cada vez mais excludente de diferentes grupos sociais (entre estes as mulheres), a solidariedade não parece estar entre os princípios adotados pelas nações, sobretudo as receptoras de migrantes. Como lembra Castro (2008, p. 10), “A migração tem relação com o empobrecimento de determinadas classes sociais e a ampliação das desigualdades entre nações [...]”, o que, para as mulheres significa, muitas vezes, deixar suas famílias para trás e buscar novas oportunidades em outro continente.

As pessoas que se encontram em extrema vulnerabilidade social, sem perspectivas de crescimento, em situação de pobreza e baixa

escolaridade, são as principais vítimas para o crime de tráfico de pessoas. O gênero traz algumas particularidades, uma vez que meninas, mulheres, travestis e transexuais são mais frequentemente traficadas com a finalidade de exploração sexual.

Segundo Gonçalves (2013), em uma perspectiva feminista, a abordagem desses temas está intimamente ligada às discussões sobre a opressão feminina e o papel da sexualidade na sociedade, como ela é vivida e reproduzida. A sexualidade é um aspecto fundamental da vida humana que possui “dimensões físicas, psicológicas, espirituais, sociais, econômicas, políticas e culturais” e cuja compreensão depende integralmente da discussão e problematização das diferenças socioculturais construídas em torno dos conceitos de feminino e masculino, o que inclui, necessariamente, um debate sobre relações sociais de gênero (UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2010).

O termo gênero passou a ser utilizado na década de 1950, sendo apropriado pelos movimentos de mulheres e particularmente por antropólogas feministas, tendo de tornado hoje um campo de estudos e análises. Conforme os estudos de Gonçalves (2013):

Com base nas problematizações trazidas pelas feministas, em particular após a Segunda Guerra Mundial, os movimentos feministas passaram a ganhar importantes espaços sociais, tendo relevância no processo de reivindicação de uma igualdade material, substancial, em contraposição à igualdade formal amplamente proclamada em diversos marcos normativos. Em termos teóricos, uma questão fundamental que se colocou pelo feminismo, a partir dos anos 1970, foi a investigação de uma opressão universal da mulher (p. 254).

Nesse prisma, o tráfico de meninas e mulheres para fins de exploração sexual comercial deve ser compreendido como uma expressão máxima de desumanização e da violência baseada em gênero. Ou seja, sujeitos do sexo feminino são despidos de toda a sua humanidade de qualquer titularidade de direitos, tornando-se objetos, tratados como coisas que podem ser deslocadas e utilizadas conforme o desejo daquele que trafica ou para quem se destinam as pessoas traficadas.

[...] Ao despojar essas mulheres de toda a sua dignidade, submetendo-se a condições degradantes e sub-humanas, aqueles que traficam impõem toda a força de uma cultura ainda machista e patriarcal, que organiza a sexualidade a partir de um eixo violento e em que as mulheres existem para servir aos direitos dos homens. Para além de toda a situação concreta de violação de direitos que essas vítimas experienciam, elas ainda são destituídas de sua possibilidade de desajar. Elas não têm vontades ou desejos, mas são apenas, literalmente, objetos de desejo. (GONÇALVES, 2013, p. 254)

De acordo com o Fundo das Nações Unidas para a População- UNFPA, em 2006, as mulheres representavam quase a metade do contingente mundial de migrantes internacionais, cerca de 95 milhões. Mesmo diante deste número expressivo, e, em que pese a contribuição destas mulheres para redução da pobreza em seus países de origem, uma vez que são significativas as remessas de dinheiro para as famílias, a preocupação da comunidade internacional com a migração internacional feminina é recente, assim como a formulação de políticas públicas que reconheçam as particularidades, riscos e dificuldades que as mulheres enfrentam quando se aventuram rumo a outro país (FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2006).

Nesse percurso, são justamente meninas e mulheres as que mais sofrem abusos aos seus direitos humanos: violência sexual, tráfico de mulheres, escravidão em locais de trabalho, impossibilidade de contato com a família, são alguns deles. Sofrem, sobretudo, com a dupla face da vitimização: ser mulher e ser migrante.

Em 1994, a Resolução da Assembleia Geral da ONU definiu o tráfico como o movimento ilícito ou clandestino de pessoas através de fronteiras nacionais ou internacionais, principalmente em países em desenvolvimento e de alguns países com economias em transição, com o fim de forçar mulheres e crianças a situações desumanas e de exploração sexual ou econômica, em benefícios de proxenetas, traficantes e organizações criminosas, assim como outras atividades ilícitas variadas do tráfico de mulheres, como o trabalho doméstico forçado, os empregos clandestinos, as adoções fraudulentas e casamentos falsos. (NUNES, 2014)

Um dos mais influentes fatores na efetividade do tráfico internacional de mulheres no Mercosul, se dá pelas restrições cada vez mais rígidas, que são impostas ao migrantes. Esta prática favorece as redes criminosas, uma vez que estas meninas e mulheres migrantes se encontram em uma situação de vulnerabilidade.

4. O tráfico de mulheres para fins de exploração sexual no âmbito de Mercosul e o papel das Políticas Públicas

A primeira dificuldade encontrada para se efetivar o enfrentamento ao tráfico internacional de meninas e mulheres para fins de exploração sexual comercial no Mercosul, é que em alguns países o envio ao exterior para fins de meretrício é considerado prática criminosa, já em alguns países receptores, somente é considerado delito de tráfico internacional de seres humanos quando terceiros encaminham pessoas àquele país com finalidade clara de exploração sexual, minimizando injustamente a gravidade expoente a que tal menina ou mulher passou.

Este fato tem consequências na persecução penal e nas políticas de prevenção de cada país: há, por exemplo, casos em que a conduta será passível de entendimento no eixo repressivo-criminal, como tráfico internacional de seres humanos, enquanto em outro país receptor será vista como mera migração, ou até pior, migração irregular.

Por conta das condições econômicas e pela falta de perspectiva de melhorias dessas condições, as mulheres da América Latina acabam sendo as principais vítimas de um sistema que naturaliza a exploração da mulher e ainda mais da mulher negra, a burguesia internacionalmente lucra com a exploração de mulheres ainda mais no Brasil vendendo o estereótipo de corpo da negra. (LAFRAIA, 2015)

Mulheres, crianças e adolescentes são induzidas ao mundo do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, geralmente por aliciadores, que, na maioria dos casos, são pessoas próximas das vítimas, como familiares, amigos ou colegas. Elas são deslocadas para outras regiões ou países, para trabalharem em boates noturnas e casas de prostituição. Muitas dessas pessoas são raptadas, levadas a estes lugares, presas e drogadas, enquanto outras são enganadas com pro-

messas de trabalhos diversos à prostituição, como garçoneiro, manicure, empregada, doméstica, babá etc.

Há ainda aquelas mulheres que embarcam com a intenção de exercerem a prostituição num ambiente mais promissor, mais rico, porém, lá encontram um contexto bastante diferente ao prometido pelos aliciadores. (BRASIL, 2010, p. 23)

No Brasil, um dos primeiros estudos já feitos no país sobre esta temática, a Pesquisa Sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (Pestraf), apontou para os reconhecidos 161 aliciadores em território nacional, dos quais 52 são estrangeiros e 109 brasileiros. A mesma pesquisa identificou 66 agenciadoras do sexo feminino, compondo 41% do total dos 161 aliciadores identificados. Ainda que haja muitas aliciadoras, a maioria que atua neste campo é do sexo masculino, sendo que 59% deles têm idade entre 20 e 56 anos (M. L. LEAL; M. F. LEAL, 2002).

A Pestraf também indicou uma relação sólida entre a pobreza e a exploração sexual comercial, na medida em que as rotas de tráfico apresentam-se em grande número nas regiões menos favorecidas do Brasil. A pesquisa revelou que a região Norte apresenta a maior concentração de rotas (76 rotas), seguida pelo Nordeste (69 rotas) e, com maior diferença, Sudeste (35 rotas), Centro-Oeste (33 rotas) e Sul (28 rotas). Entre estas circulando brasileiras e estrangeiras (M. L. LEAL; M. F. LEAL, 2002).

O total de rotas de tráfico identificadas é de 241, sendo que para o tráfico interno são 110 rotas, enquanto ao tráfico que se internacionaliza são 131 rotas. Do total de rotas internas, 93 envolvem prioritariamente adolescentes. O tráfico internacional de pessoas, que mobiliza 131 rotas, enfoca apenas em mulheres em 120 rotas (M. L. LEAL; M.F. LEAL, 2002). O foco do tráfico internacional é de mulheres adultas, enquanto o interno é de adolescentes, o que, segundo Gonçalves (2013), pode ter como justificativa a relativa maior dificuldade de se levar para o exterior pessoas com idade inferior de 18 anos.

Ainda com relação ao tráfico internacional, a Pestraf indicou que os principais destinos de captação são países da América Latina, en-

tre os primeiros estão Paraguai e Venezuela, seguidos por Colômbia, Chile e Argentina.

Seguindo a tendência da feminização das migrações, de acordo com Sassen (2003), na última década do século XX, passou a existir uma crescente na presença de mulheres em uma grande variedade de circuitos fronteiriços.

O número de pessoas de comunidades da Bolívia, Paraguai e Peru residentes no Brasil tem aumentado consideravelmente nas últimas duas décadas. Dados do censo demográfico nos anos 2000 registraram a taxa de crescimento anual da população boliviana para 2,9%, a paraguaia de 4,73%, e a peruana 7,1%. Mas os dados oficiais deixam escapar o grande número de migrantes que vivem em situação indocumentada. Segundo o Ministério da Justiça (2010), em 2011, pouco mais de 50 mil nacionais da Bolívia vivem no Brasil, 17 mil são do Paraguai e 17 mil são do Peru. Estimativas do Serviço Pastoral do Migrante/CAMI apontam que há entre 250 mil a 300 mil bolivianos que estão em situação irregular na Grande São Paulo (BRASIL, 2010).

A dificuldade de reunir estatísticas e implementar políticas públicas para um combate efetivo para este tipo de crime é decorrente da grande mobilidade conquistada pela rede de tráfico, capaz de transferir pessoas traficadas de acordo com suas rotas ou com a repressão polícia.

No mundo, a todo momento, 2,5 milhões de pessoas são traficadas, segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Só na América Latina são cerca de 700.000 vítimas do tráfico de meninas e mulheres, que junto aos meninos, representam 90% do tráfico global de seres humanos, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, n.d.).

Procuradores-gerais e outras autoridades da América Latina, Estados Unidos e Espanha se reuniram recentemente na sede da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) em Santiago, no Chile, criando uma iniciativa em que seus países trabalharão juntos para reduzir o crime. Da mesma forma, este trabalho sugere que os Estados Membros e Associados do Mercosul deveriam trabalhar de forma unida em prol do combate ao tráfico internacional de meninas e mulheres.

Além disso, um estudo elaborado pela Cooperação Espanhola (Aecid) indicou que o Mercosul é considerado uma zona de passagem e destino para a escravidão moderna, especialmente na Argentina e no Brasil. Estes países tem sido os mais afetados pelos problemas, devido as suas dimensões e complexidades territoriais, de acordo com a matéria Mercosul ainda é origem e destino para tráfico de mulheres, publicada na Revista Exame (2015). Paraguai e Uruguai, apesar da menor dimensão e população, se comparados proporcionalmente, também apresentam números importantes.

Com a finalidade de prevenir e erradicar a prática do ato, em 2013, a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República do Brasil (SPM-PR) lançou a campanha “Mercosul Livre do Tráfico de Mulheres”, esta que é uma ação dos resultados da reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercosul (RMAAM).

A campanha pretende conscientizar tanto as mulheres que estão cruzando ou querem cruzar as fronteiras do Mercosul, como servidores públicos que atuam em espaços-chave como regiões de fronteira, aeroportos, rodoviárias e portos de trânsito internacional, com mensagens sobre s principais indícios de situação de tráfico de pessoas. Apesar da campanha, ser um marco da integração regional por representar o aprofundamento da cooperação dos organismos nacionais de políticas para o cuidado com a meninas e mulheres do bloco, consolidando a dimensão social e de direitos humanos do Mercosul, muito ainda há de ser feito para a diminuição e prevenção deste crime.

É importante a inclusão de meninas e mulheres na sociedade, especialmente por meio de uma educação de qualidade, não sexista e antidiscriminatória. Sem investimentos nesta seara, pouco se avançará no combate ao tráfico internacional de pessoas. O que corrobora a posição de Costa-Nunes (2012), de que é necessária uma reforma nas agendas das políticas públicas com enfoque nas questões de gênero, tendo em vista a desigualdade social entre homens e mulheres, cujas consequências que vão desde a pauperização das mulheres à feminização da pobreza, fazendo com que as políticas de combate à pobreza sejam direcionadas prioritariamente às mulheres.

5. Conclusões

O presente trabalho buscou demonstrar que não se deve criminalizar as mulheres que estão em situação de prostituição e sim combater um sistema machista e exploratório que as querem como objeto e as fazem passar por tais condições, para que possam se manter e, em alguns casos, manter seus familiares. Muitas passam por violências verbais e físicas, assim, deve-se combater a visão de objetificação feminina perpetuada e utilizada para manutenção do sistema capitalista.

É necessário que os países do Mercosul tenham uma conversa direta e urgente sobre o tráfico de pessoas que atravessa fronteiras. Buscando, assim, identificar as rotas, os aliciadores, prevenindo o tráfico e a violação dos direitos humanos destas meninas e mulheres. Após o instituto da prevenção, é de suma importância que o contato entre os integrantes do Mercosul, ajude na busca e identificação de vítimas do tráfico internacional de exploração sexual, resgatando as vítimas, que devem ser compensadas e tratadas pelo Estado.

Este trabalho sugere um endurecimento dos processos criminais e sanções contra os acusados e que se proporcione melhor proteção às vítimas e testemunhas do crime, além de pedir aos países do Mercosul para que troquem informações sobre pessoas desaparecidas que são suspeitas de terem sido vítimas do tráfico de meninas e mulheres, comunicando às autoridades quando um suspeito é preso sob acusação desse tipo de crime.

Para a reversão da situação das meninas e mulheres que sofrem com esta situação, é necessário que todas as ações articuladas pelos governos e sociedade civil sejam orientadas por uma perspectiva crítica de gênero, com a introdução das problematizações trazidas pelas discussões feministas e outros estudos de gênero de todos os âmbitos sociais, tanto de prevenção como de repressão. Somente com a reformulação de paradigmas sociais, imperando a igualdade entre homens e mulheres como um direito fundamental, é que se poderá conceber e viver numa sociedade que respeita os direitos humanos e que é de fato democrática.

Referências

BRASIL. Ministério da Justiça. (2010). *Enfrentamento ao tráfico de pessoas*. Relatório Nacional. Janeiro de 2010. Recuperado em 19 maio, 2017, de <http://www.mj.gov.br>

CAPEZ, F. (2011). *Curso de Direito Penal: parte especial*. 9. ed. São Paulo: Saraiva.

CARRARA, F. (1958). *Programa de Derecho Criminal*. V. VI. Parte Especial. Bogotá: Témis.

CASTRO, M. G. (2008). Migrações Internacionais e Direitos Humanos e o aporte do reconhecimento. *REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. Ano XVI, n. 31, 2008. Recuperado em 29 maio, 2017, de <http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/92/84>

COSTA, M. M. M. da; NUNES, J. B. A.; AQUINO, Q. B. de. (2012). Curitiba: Multideia.

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, UNFPA. (2006). *Estado de la población mundial 2006. Hacia la esperanza: las mujeres y la migración internacional*. Recuperado em 31 abril, 2017, de: <http://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/sowp06-sp.pdf>

JARA, M. A. G. (2009). *Regulación penal del meretrício*. Chile: Librotecnia.

LAFRAIA, R. Esquerda Diário. (2015). *A exploração sexual e o tráfico de mulheres latino-americanas e caribenhas*. Recuperado em 15 maio, 2017, de <http://www.esquerdadiario.com.br/A-exploracao-sexual-e-o-trafico-de-mulheres-latino-americanas-e-caribenhas>

LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria Fátima P (2002). *Pesquisa Sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil - PESTRAF: Relatório Nacional*. Brasília: Cecria.

MARINUCCI, R. (n.d.). *Migrações Internacionais Intra-Regionais na América Latina e no Caribe*. Recuperado em 30 maio, 2017, de <http://www>.

csem.org.br/pdfs/migracoes_em_america_latina_e_caribe_roberto_marinucci.pdf

Mercosul ainda é origem e destino para tráfico de mulheres. (2015, setembro 23). *Revista Exame*. Recuperado em 19 maio, 2017, de <http://exame.abril.com.br/mundo/mercosul-ainda-e-origem-e-destino-para-trafico-de-mulheres/>

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. ONU BRASIL (2016). *Migração entre países latino-americanos deve continuar subindo, diz OIM*. Recuperado em 20 maio, 2017 de <https://nacoesunidas.org/migracao-entre-paises-latino-americanos-deve-continuar-subindo-diz-oim/>

NUNES, N. de S. V. (2014). *Tráfico de Pessoas na América Latina*. Recuperado em 17 maio, 2017, de <http://www.prolegis.com.br/tr%C3%A1fico-de-pessoas-na-am%C3%A9rica-latina/>

PATEMAN, C. (1993). *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SASSEN, S. (2003). *Contrageografías de la globalización*. Género y ciudadanía em los circuitos transfronterizos. Madrid: Traficantes de Sueños.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, UNESCO (2010). *Orientação técnica internacional sobre educação em sexualidade – Uma abordagem baseada em evidências para escolas, professores e educadores em saúde*. Volume I. Razões em favor da educação em sexualidade. Brasília: UNESCO.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIMES, UNODC. (n.d.). *Tráfico de pessoas e contrabando de migrantes*. Recuperado em 15 maio, 2017, de <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html>

UNITED STATES OF AMERICA, United States Department of State. (2013). *Trafficking in Persons Report*. 19 jun. 2013. Recuperado em 15 maio, 2017, de <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/index.htm>

La Emergencia de los Programas de Transferencias Condicionadas en Paraguay



Nidia Battilana Amarilla¹

Resumen

La presente investigación sobre la Emergencia de los Programas de Transferencias Condicionadas (en adelante PTC²) en Paraguay ha buscado responder a la siguiente interrogante: ¿cuáles fueron los actores internos y externos que participaron en las decisiones de la formulación de los PTC y qué nivel de incidencia tuvieron en su elaboración? Mediante el aporte del mapeo de actores se logró generar y sistematizar información sobre las instituciones analizadas y su nivel de incidencia en la formulación de las políticas sociales en Paraguay.

El objetivo general ha sido analizar la relación de los diferentes actores en el proceso de toma de decisión para la formulación de los PTC en el Paraguay en el periodo de gobierno del Presidente Nicanor Duarte Frutos entre los años 2003 al 2005.

1 Trabajadora social. Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos (Universidad Alberto Hurtado – Chile), Maestranda en Trabajo Social (Universidad Nacional de Entre Ríos – Argentina). Doctoranda en Trabajo Social (Universidad Nacional de la Plata). Docente del Instituto de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Asunción – Paraguay. E-mail: ni.battilana@gmail.com.

2 Los PTC han sido nombrados también como Programas de Transferencia con Corresponsabilidad, pero en este estudio se utilizará el nombre de Programa de Transferencia Condicionada, de forma abreviada PTC.

El estudio realizado de la formulación de los PTC en el país, ha permitido conocer el proceso de toma de decisión en relación a estos programas y la vinculación e incidencia de los actores internos y externos en dicho proceso. Abordando los mecanismos de cómo han operado las decisiones tomadas por los actores internos y externos en el proceso de formulación de los PTC.

1. Introducción.

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), se han implementado a mediados de los 90, iniciándose en países como México y Brasil, siendo la continuidad de políticas de protección social dirigidos a los sectores pobres. A finales de los 90 e inicios de los años 2000 se difunden los PTC en la mayoría de los países latinoamericanos en el marco del combate o reducción de la pobreza.

El aspecto que caracteriza a los PTC es la transferencia de dinero efectivo, principalmente a las familias que se encuentran en situación de pobreza, para que las mismas inviertan en el capital humano de sus hijos/as. La entrega del dinero se realiza a condición de que los niños y niñas utilicen los servicios de salud y educación (Banco Mundial, 2009).

En Paraguay se implementan los PTC a partir del año 2005, es en el periodo de la transición democrática que la pobreza se instala como tema de preocupación y debate nacional. En el año 2003 alrededor de 2.324.134 personas se encontraban por debajo de la línea de pobreza (Rivarola, 2006), siendo uno de los países más desiguales en la región.

En Paraguay una de las principales tareas del gobierno del Presidente Nicanor Duarte Frutos (2003 al 2008), ha sido la formulación de los PTC, siendo el marco referencial la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza³.

Esta investigación ha buscado responder a la siguiente interrogante: ¿quiénes fueron los actores internos y externos que participaron en las decisiones de la formulación de los PTC y qué nivel de incidencia tuvieron en la elaboración de los PTC?

3 Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza entendida de forma abreviada ENLP.

El objetivo principal del trabajo ha sido analizar la relación de los diferentes actores en el proceso de toma de decisión para la formulación de los PTC en el Paraguay en el periodo de gobierno del Presidente Nicanor Duarte Frutos entre los años 2003 al 2005.

2. Políticas sociales de combate a la pobreza en Paraguay.

Para Lahera (2004), las políticas públicas son decisiones que toman los gobiernos sobre determinados temas que se pretenden resolver o se intentará influir en ellas, por tanto, las mismas están sustentadas en una dimensión política.

La protección social se ha convertido en un eje central de toda política pública social, y por ende pieza clave de aquellos Estados que han logrado desarrollar sistemas de bienestar social.

Las medidas de protección social se orientan, fundamentalmente, a brindar asistencia a los sectores sociales que se encuentran expuestos a mayores situaciones de vulnerabilidad, como son los extremos pobres, los pueblos indígenas, etc., las mismas deben estar a disposición de toda la ciudadanía.

De manera que, la protección social es un dispositivo que contribuye a concretar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, reconocidos por las Naciones Unidas y ratificados por los diferentes Estados-Nación, logrando cumplir con las metas establecidas a nivel mundial en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los PTC deben ser analizados en el marco de la continuidad de las políticas que trabajan en la perspectiva de la protección social, desarrolladas desde los años 80 y que posteriormente fueron profundizadas en los primeros años de la década de los 90.

En la actualidad estas iniciativas se constituyeron en programas de combate o reducción de la pobreza y se han difundido en toda la región, siendo implementadas en 17 países latinoamericanos (Banco Mundial, 2009, p. 4).

Durante la década de los noventa la situación de pobreza se profundiza, adquiriendo relevancia tanto en la esfera pública como en otras, aspecto que había sido ocultado durante la etapa de la dictadura, y es con la transición democrática, iniciada en el año 1989, que la sociedad paraguaya toma conciencia del rezago económico, social e institucional que vivía el país (Rivarola, 2006).

En los noventa se crean instituciones responsables de garantizar políticas y programas sociales dirigidos a la población y principalmente instituciones que logren romper con el asistencialismo y el clientelismo. Es durante la transición democrática, que se inicia un proceso por institucionalizar la atención a los sectores pobres. Para Rivarola (2006) el proceso de democratización paraguayo, ha llevado a priorizar dos ejes que son la reforma educativa y programas destinados a atender a los extremos más pobres del país.

Es así que en el año 2005 se elaboran programas y políticas de atención para los pobres, esto se da con mucha fuerza, ya que la agenda internacional marcaba el accionar de los Estados en el marco de los acuerdos que se establecieron sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, siendo uno de ellos, la reducción de la pobreza.

De forma tal, que esto da apertura a la ejecución de tres programas de asistencia a los sectores empobrecidos mediante los Programas de Transferencias Condicionadas, los cuales son Tekoporá, Abrazo y Ñopytyvô. Mediante los mismos se busca configurar los lineamientos básicos para la instalación de un sistema de protección social dirigido a los sectores más empobrecidos, quienes mediante el condicionamiento que es establecido por las transferencias, se pretende que las familias pobres promuevan la inversión en el capital humano de los niños y las niñas, como estrategia de superación de la pobreza en mediano y largo plazo.

Según el documento de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (2006) “la concepción de las políticas orientadas a lo social, además de verse limitadas a acciones en salud, educación y seguridad social, siempre han tenido un carácter segmentado y fragmentario, como si el problema de lo social radicase en realidades exclusivamente sectoriales. Esto ha provocado que la acción estatal

normalmente haya sido descoordinada, desaprovechando oportunidades de lograr mejores resultados” (p.14).

Por ello, la necesidad de la creación de instituciones que se encarguen de brindar respuestas a los problemas sociales, que coordinen y articulen acciones, haciendo ruptura con las prácticas clientelares y asistencialistas que han marcado las políticas sociales en el país. Según Rivarola (2006) “el fuerte componente clientelista y prebendario que ha caracterizado secularmente la acción pública, sigue siendo difícil de superar, aun cuando hoy existe una percepción más clara de sus nefastas consecuencias” (p. 380).

Es por ello, que ha sido un eje central, tanto de las administraciones anteriores como de la cooperación apoyar todo proceso que apunte a consolidar la institucionalidad en el país, mediante marcos normativos que fortalezcan el sistema económico y social (BID, 2004 – 2008).

Finalmente, un aspecto clave para el proceso de fortalecimiento institucional, en lo referente a políticas y programas de combate a la pobreza, ha sido la creación y puesta en funcionamiento de instituciones que con normativas claras, apunten a reducir la pobreza, como son la DIPLANP, el FES, el Gabinete Social y la SAS; instancias responsables de elaborar un plan o programa de lucha contra pobreza, donde claramente la consigna ha sido “la pobreza no debe tener color de ningún partido político”.

3. Rol de los actores internos y externos en el proceso de formulación de las políticas sociales.

Las políticas públicas se construyen a partir de una agenda, significando un proceso netamente político, en el cual diversos actores entran en juego, tales como el gobierno, la sociedad civil, los partidos políticos, así como actores externos; agencias de cooperación, y otros.

En Latinoamérica quienes han cumplido un rol preponderante en el proceso de articulación de intereses en relación a las políticas públicas han sido: el poder ejecutivo vía la presidencia quienes en sociedades democráticas cuentan con amplias potestades; por otra parte, los partidos políticos tienen un papel clave en la articulación de los

intereses y relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo, aunque no son los únicos pero han tenido mucha preponderancia en la región, sobre todo en la etapa democrática de los países latinoamericanos (Santibañez, Barra y Ortiz, s.f.).

Paraguay concreta su atención a los sectores más pobres, mediante la elaboración del documento Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, instalándose como la política integral de reducción de la pobreza, la misma se adecua y fundamenta en las recomendaciones de las dos últimas reuniones del Consejo de Desarrollo Económico y Social de las Naciones Unidas, la estrategia se sustenta en principios que orientan su accionar basados en la consecución de los Objetivos del Milenio (Gabinete Social, 2006).

Ciertamente es durante el mandato del Presidente Nicanor Duarte Frutos que se crean otras instancias que dan posibilidad de una mayor articulación y coordinación de la oferta pública en los diferentes territorios, fortaleciendo la llegada de los programas y servicios públicos a las familias.

Es así que, durante el periodo de gobierno de Nicanor Duarte se crean, vía decreto, instancias que asumirán el rol técnico en el trabajo de elaborar una propuesta de atención a los sectores empobrecidos, el Gabinete social y la Dirección del Plan de la Estrategia de lucha contra la pobreza, son algunas de ellas.

Los registros dan cuenta que Paraguay no ha estado exento de un régimen presidencialista que ha centralizado en la figura del Presidente su accionar en lo que respecta del proceso de definición y formulación de las políticas públicas dirigidas al área social, observamos que las instituciones creadas durante el mandato del gobierno de Nicanor Duarte Frutos, como son el Gabinete Social, DIPLANP, FES, y la misma SAS, aunque ésta se creó en la década del 90, todas con dependencia directa de la Presidencia.

Otros actores locales que tuvieron un papel significativo en el proceso de formulación de las políticas sociales y en particular de los PTC, ha sido la instancia técnica, quienes asesoraban al Presidente en ese momento y claramente marcaron una forma de atención a lo social.

Estas instancias técnicas, sean el Gabinete Social y DIPLANP en Paraguay, han sido instituciones creadas, vía decreto presidencial, para cumplir una labor concreta de elaborar una propuesta técnica de atención a los sectores pobres, en general son instancias que se encargan del diseño y de la implementación.

El objetivo central del trabajo de los técnicos ha sido dar continuidad a la implementación de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, superando los horizontes temporales establecidos por los gobiernos de turno, e instalándola como una política de Estado.

Si bien es en el gobierno de Nicanor Duarte Frutos, el periodo de inicios del siglo XXI, donde los diferentes Estados habrían firmado el tratado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, dado los altos niveles de pobreza y exclusión que afectan a la sociedad paraguaya, estos objetivos habrían sido el marco referencial de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, que una vez cumplida la reducción de la pobreza, el mismo sería un marco orientador de las políticas sociales en el país.

Para Rivarola, "(...) las organizaciones de cooperación internacional vienen haciendo de los cambios institucionales y de programación que tienen lugar en la acción gubernamental son de suma importancia, por cuanto abren perspectivas de mejoramiento y eficacia, y sobre todo dan confianza en cuanto a la reorientación de la política social en el país" (2006, p. 383).

Es así que Nicanor Duarte Frutos inicio su mandato en el 2003 estableciendo un eje claro en su programa de gobierno que era la superación de la pobreza y que también coincidía con las metas del milenio, reducción de la pobreza en los países con menos desarrollo económico y social.

Otros actores, con preponderancia significativa han sido los gremios de la producción, quienes en el gobierno siguiente criticaron los PTC, al inicio era bien visto este tipo de programas para hacer algo con la pobreza pero posteriormente se instaló la idea de que los PTC producen y consolidan la relación de dependencia de los pobres con el Estado.

En menor medida pero con cierta incidencia, otros actores nacionales que han tenido presencia no tanto en la formulación sino en la implementación de los PTC han sido los medios de comunicación, partidos políticos, y movimientos sociales.

Por otra parte, en relación a una comunidad o red de profesionales expertos en ciertas temáticas, en este caso sobre las políticas sociales, que tengan un nivel de intervención en los lineamientos de las políticas y programas de atención social, a partir de la década del 90 y con mayor fuerza en el gobierno de Nicanor Duarte Frutos tuvieron presencia significativa, aunque es un grupo reducido, que desde la sociedad civil o centros de investigación han propuesto un análisis técnico en base a los datos de pobreza y en concordancia con las alternativas a nivel regional en el tema de programas a sectores pobres.

Sin embargo, los actores internacionales han desarrollado un papel importante en el proceso de formulación de las políticas públicas en los países latinoamericanos, por sobre todo incidiendo en la instalación de políticas y programas sociales, ya sea mediante la cooperación financiera o bien con apoyo técnico de los diferentes organismos externos.

Es por ello que la presencia de actores externos en el proceso de promover, tanto estructuras como programas de asistencia a los sectores más pobres del país ha sido determinante para el inicio y desarrollo de iniciativas de combate a la pobreza y así también para fortalecer la institucionalidad del país en lo que se refiere a políticas sociales.

Esto da cuenta que el periodo de la transición democrática en el país coincide con la implementación de políticas que apuntan a reformas propuestas por el Consenso de Washington en Latinoamérica que varían según cada país pero apuntan a reformas que afectan tanto el orden económico como social (Borda y Masi, 2008).

Es durante el gobierno del Presidente Nicanor Duarte Frutos (2003), que se inicia un proceso de apertura en términos de integración regional y también apertura a las recomendaciones de los organismos internacionales en cuanto a modernización del Estado y políticas sociales.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo tuvo una fuerte influencia en la instalación de los programas de combate a la pobreza, sean estos los Programas de Transferencias Condicionadas.

Es decir que si bien, hubo influencia de la cooperación externa, ya que además del apoyo financiero, se han desarrollado cursos que tenían como objetivo principal fortalecer las capacidades de los recursos humanos en su rol técnico en la atención a lo social, siguiendo las directrices de formación en gerencia social buscando consolidar el protagonismo del rol técnico.

Existieron varias organizaciones que fueron claves en todo el proceso que implicó realizar reformas en el Estado, y que fuera uno de los ejes programáticos del plan de gobierno de Nicanor Duarte Frutos, la modernización del Estado, porque en los nuevos tiempos el Estado paraguayo debía mostrarse fuerte.

De esta manera el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), institución que cuenta con experiencia en el tema de programas de combate a la pobreza y que desde finales de los 90 acompaña técnica y financieramente en la implementación de los Programas de Transferencias Condicionadas, ha estado presente en el proceso de formulación de los PTC y en la implementación en el caso paraguayo.

Las principales fuentes de financiamiento del programa Tekoporá han sido el Banco Interamericano de Desarrollo (2005-2010), el Banco Mundial (2009), una donación de la República de Taiwán (2005- 2010), la Entidad Binacional Yasyretá (2009-2010) y los recursos genuinos del tesoro mediante los impuestos (CEPAL, 2014). El monto del presupuesto ha llegado a 44.629.448 dólares en el año 2011 (Lavigne, 2012).

En lo que se refiere a los PTC de ABRAZO y Ñopytyvô, el primero ha contado con un presupuesto de 2.479.766 dólares y su principal donante ha sido UNICEF; en cuanto al segundo, llegó a contar con un presupuesto de 232.554 dólares, siendo los donantes el BID, Banco Mundial y donantes bilaterales y multilaterales (Lavigne, 2012).

La CEPAL ha sido un actor clave ya en el proceso de implementación de los programas, por sobre todo en las asesorías y capacitaciones

a los equipos técnicos, una vez que se diera inicio a la ejecución de los mismos.

En el caso paraguayo, han estado presente los organismos internacionales, tanto en el diseño como en la implementación de los PTC, y también técnicos y asesores de gobiernos de la región, que ya tenían algunos años de implementación de los PTC como son el gobierno de Chile y Brasil, quienes también fueron actores importantes en el proceso de arranque de los PTC en Paraguay.

Los organismos internacionales han asumido un rol preponderante, no solamente por el apoyo económico, sino en la asesoría técnica han contribuido tanto en el momento de la formulación y la instalación de la necesidad de desarrollar políticas y programas sociales de atención a las familias en extrema pobreza. Los actores internacionales vienen instalando los temas en la agenda de los gobiernos, ya que a partir de dichos temas, los países debaten en torno a ellos y asumen respuestas a los grandes problemas sociales vía la formulación e implementación de las políticas sociales, para el año 2000, la pobreza mundial alcanzaba a 2.800 millones de personas (Banco Mundial, 2001).

4. Conclusiones

El proceso de apertura democrática en Paraguay significó además de la apertura política, la priorización de los gobiernos en diferentes ámbitos, en lo económico la apertura al mercado internacional, en lo social las prioridades fueron la reforma en el área de educación y programas que atienden a los extremos pobres.

Es a partir del periodo de gobierno de Nicanor Duarte Frutos, concretamente a mediados del dos mil, que se elaboran los programas de atención dirigido a las familias en situación de extrema pobreza.

Estos programas, por una parte, responden a los elevados índices de pobreza, y también su puesta en vigencia se da en el marco de la agenda internacional, marcado por el evento de la Cumbre del Milenio en el año 2000, donde los Estados acuerdan dar cumplimiento a los ODM, siendo una de las metas trazadas la reducción de la po-

breza. Este hecho definitivamente instala la necesidad de pensar en programas que apunten a reducir la situación de pobreza en la que viven 2.324.134 de paraguayos y paraguayas en el año 2003 (DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares, 2003).

Las condiciones tanto internacionales como nacionales fueron la base para que bajo la Presidencia de Nicanor Duarte se diseñe e implementarán los PTC, en el marco de una propuesta más amplia que fuera la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, que significa el primer instrumento que organiza la puesta en práctica de programas como los PTC.

Un aspecto positivo es que mediante la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza se intenta coordinar y aprovechar de manera eficiente los recursos disponibles, ya que la historia da cuenta de la fragmentación, poca articulación y coordinación de acciones de las políticas orientadas a lo social, sea en el caso de salud, educación, seguridad social y otros, un punto clave es superar dicho carácter segmentado y al contar con un plan, éste posibilita establecer una política de atención a lo social y en ella claramente los PTC asumen ese rol preponderante en el marco de ir construyendo políticas y programas de atención a los extremos pobres.

Luego, en relación al rol de actores internos o nacionales, ha sido la figura de la Presidencia que ha tenido la mayor preponderancia en la definición de los PTC, definitivamente esto es por el tipo de régimen presidencialista que al igual que los países de la región, también ha sido el tipo de gobierno que se ha fortalecido en Paraguay.

Así también el rol que cumplieron los técnicos, en este caso, quienes colaboraron cercanamente con la Presidencia para instalar las instituciones responsables de la atención a lo social y en particular a los sectores empobrecidos.

Ahora bien, finalmente en la formulación de los PTC, los actores centrales en el proceso han sido la Presidencia, los técnicos locales asesorados por la cooperación internacional, tanto de organismos financieros como gobiernos que implementaban en la época los

PTC en sus países, dándose un proceso de transferencia de conocimientos sobre el tema.

En relación al rol de actores externos o internacionales, estos han desarrollado un papel importante en el proceso de formulación de las políticas públicas en los países latinoamericanos, por sobre todo incidiendo en la instalación de políticas y programas sociales, ya sea mediante la cooperación financiera o bien con apoyo técnico de los diferentes organismos externos.

Los organismos internacionales tuvieron una participación activa en el apoyo al diseño de los PTC, y también en el inicio de la implementación.

Es decir, que para el caso de Paraguay los organismos internacionales han asumido un rol preponderante, no solamente por el apoyo económico, sino en la asesoría técnica han contribuido tanto en el momento de la formulación y la instalación de la necesidad de desarrollar políticas y programas sociales de atención a las familias en extrema pobreza. Ello, debido a la escasa capacidad institucional para brindar respuestas y por otra parte, a la necesidad de recursos económicos para su implementación.

En el año 2005 se instalan los PTC en el país, un eje central del gobierno de Nicanor Duarte Frutos es la apertura política a los gobiernos progresistas que emergen en la región en dicho período, y también a los organismos internacionales, porque dicha apertura posibilitaba la continuidad del gobierno colorado.

Es así que la emergencia de los tres PTC en Paraguay no es un surgimiento de abajo hacia arriba, sino que ha sido instalado una parte por la cooperación externa y otro por decisión de la Presidencia de dar cuenta de la situación en que vivían 2.324.134 de paraguayos y paraguayas en el año 2003 (EPH, 2003), quienes se encontraban en pobreza o extrema pobreza, por ello se instala de manera incipiente el sistema de protección social, siendo de la mano de los organismos internacionales su diseño e implementación, con apoyo de una red de técnicos que desarrollaban estudios sobre la temática de la pobreza en el país

y su atención urgente para dar salidas a las brechas que se venían profundizando en los inicios del 2000 y claramente el rol de la presidencia ha jugado un papel clave en el proceso de formulación e instalación de los PTC y de toda la institucionalidad, aunque frágil, pero necesaria para pensar en el fenómeno de la pobreza y en cómo superarla.

Si bien la implementación de los programas de transferencias condicionadas demuestra esfuerzos notables para mejorar el desarrollo social en el país. A pesar de llevar varios años de ejecución de los PTC, la cobertura de la población sigue relativamente limitada y es, de hecho, la más baja de América Latina (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 105).

La aplicación del mapeo de actores en esta investigación, ha permitido dar cuenta de los actores internos y externos que tuvieron preponderancia en los procesos de formulación de los PTC en Paraguay y el nivel de incidencia de los mismos en los procesos de toma de decisión de las políticas públicas.

Las evidencias a partir del estudio y de la recolección de datos indican que la formulación e implementación de los PTC ha sido agenda del gobierno de Nicanor Duarte Frutos, a partir de las recomendaciones de los actores externos en convergencia con los elevados índices de pobreza. Lo que demuestra que aún falta avanzar hacia la instalación de una agenda a partir de las demandas y temas colocados por la población organizada y no organizada.

En definitiva la variable internacional, en los tiempos actuales, ha jugado un rol preponderante en el momento de la difusión de políticas públicas, las cuales han sido adoptadas a las realidades de cada país, aunque siempre son los Estados, en este caso en la figura de la Presidencia la instancia donde se resuelve la implementación o no de las políticas y programas sociales.

Mediante el mapeo de actores se ha logrado identificar el funcionamiento de las instituciones tanto internas como externas en el proceso de formulación de los PTC, observando que la cooperación internacional y la Presidencia han jugado un rol fundamental en el diseño e implementación inicial de los PTC.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo BID (2006) “La política de las políticas públicas”. BIC, Washington.

Banco Interamericano de Desarrollo BID (s.f.) “Estrategia de País del Banco con Paraguay (2004 – 2008)”.

Banco Mundial (2001) “Informe sobre el desarrollo mundial 2000 – 2001: Lucha contra la pobreza”. Washington, D.C.

Banco Mundial (2009) “Transferencias Monetarias Condicionadas, reduciendo la pobreza actual y futura”. Washington, D.C.

Borda, Dionisio y Masi, Fernando (2008) “Bases institucionales para un crecimiento equitativo en Paraguay” Asunción, CADEP.

Cabrero, Enrique. (2000) “Uso y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de la policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”. En Gestión y Política Pública, Vol. IX, Nro. 2.

Cecchini, Simone, Filgueira, Fernando y Robles, Claudia (2014) “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada” Santiago de Chile: CEPAL - Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.

Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011) “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos” ECLAC - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GTZ).

Dirección General de Estadísticas, Encuesta y Censos (2003) “Principales resultados EPH – 2002” Asunción, EPH.

Fonseca, Ana María (2006) “Los Sistemas de Protección Social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas” Recuperado de www.insumisos.com/lecturasinsumisas/SistemasdeproteccionsocialenAmericaLatina

García, Ma. Del Carmen (2013) “Las políticas sociales de atención a la población en situación de pobreza en Paraguay: balance y perspectivas” Recuperado en www.grupoparaguay.org/P_garciaaguero_2013

Gobierno de la República del Paraguay (2006) “Estrategia Nacional de lucha contra la pobreza” Dirección del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza” (DIPLANP), Gabinete Social (GS), Secretaría de Acción Social (SAS) Asunción: UNFPA.

Imas, Víctor (2011) “Las Transferencias Monetarias con corresponsabilidad (TMC) y disminución de la pobreza en el marco de las políticas de protección social: Nuevos aportes para la políticas públicas en Paraguay”, Asunción, CADEP.

Lahera, Eugenio. (2004) “Política y políticas públicas” en Serie Políticas Sociales, CEPAL, Nro. 95.

Lavigne, Milena (2012) “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Paraguay” Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL.

Molinas, José, Pérez-Liñán, Aníbal, Saiegh, Sebastián y Montero, Marcela (2011) “De la concentración a la fragmentación. El juego político en Paraguay en los últimos 50 años” en El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Scartascini, Carlos, Spiller, Pablo, Steiny, Ernesto y Tommasi, Mariano (Edit.) Colombia: BID.

Palau Viladesau, Tomás (2003) “Reflexiones sobre la breve estancia de Nicanor en el Palacio de los López” en la Revista Novápolis Edición Nro 4.

Rivarola, Domingo (2006) “Paraguay: La Red de promoción y protección social” en Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. Cohen, Erneste (Coord.) México: SEDESOL.

Santibáñez, Alejandro, Barra, Mauricio y Ortiz, Pablo (s.f.) “La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas” Consultado en la web el 13 de enero del 2015.

Scartascini, Carlos, Spiller, Pablo, Steiny, Ernesto y Tommasi, Mariano (2011) “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas” en El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Scartascini, Carlos, Spiller, Pablo, Steiny, Ernesto y Tommasi, Mariano (Edit.) Colombia: BID.

Scartascini, Carlos (2011) “¿Quién es quién en el juego político? Describiendo los actores que intervienen, sus incentivos y funciones” en El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Scartascini, Carlos, Spiller, Pablo, Steiny, Ernesto y Tommasi, Mariano (Edit.) Colombia: BID.

www.bid.org Consultado 31 de enero del 2015.

www.sipi.siteal.org Consultado 30 de marzo del 2015.

Os direitos humanos e a proteção estatal dos refugiados



Oberdan Zimpel Nascimento¹
Rubia Aparecida Antunes Cavalheiro²
Francielli Fortes³

Resumo

O presente artigo busca apresentar os direitos humanos e fundamentais dos refugiados, apresenta a proteção estatal, que assegurem direitos e deveres a estes, posto que as migrações internacionais não são apenas um fenômeno social, mas também político, nesse sentido, irá analisar-se a aplicação das garantias do indivíduo no sistema internacional, dado pelos Estados às questões migratórias dos refugiados. Neste trabalho abordar-se as leis, convenções, estatutos, que concede aos refugiados direitos e deveres específicos, diferenciados dos direitos conferidos e exigidos dos estrangeiros e trata da questão da entrada, do pedido de refúgio, questão da deportação e à expulsão, extradição, asilo bem como as responsabilidades das nações concedentes.

1 Acadêmico curso de Direito, cursando 1º semestre, pela Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC. Integrante do Grupo Direito, Cidadania e Políticas Públicas, coordenado pela Professora Pós Marli Marlene Moraes da Costa. E-mail: oberdanznascimento@gmail.com

2 Acadêmica do curso de Direito, cursando 9º semestre, pela Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC. Integrante do Grupo Direito, Cidadania e Políticas Públicas coordenado pela Professora Pós Marli Marlene Moraes da Costa. E-mail: Rubiacavalheiro@hotmail.com

3 Docente do departamento de direito universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Integrante do Grupo Direito, Cidadania e Políticas Públicas, coordenado pela Professora Pós Marli Marlene Moraes da Costa - Email:francielli1@unisc.br

Ademais apresentar-se-á também índices de refugiados na América Latina, com o propósito de demonstrar a magnitude da realidade ao qual estamos inseridos. Para este trabalho utilizou-se o método de abordagem dedutivo, adotando o procedimento o histórico-crítico e como técnicas de pesquisa a bibliográfica.

1. Introdução

Neste trabalho será trabalhado sobre a seguinte indagação, porquê as pessoas estão migrando com tanta intensidade no mundo todo? E porque é notável o desrespeito aos direitos humanos dos refugiados?

Assim abordar-se-á as proteções estatais (como leis, decretos, estatutos) que asseguram ao Refugiado o seu direito como cidadão na nova nação, onde busca um “mundo melhor”.

Pois, o primeiro erro inadmissível que determinadas potências cometem é quando os refugiados cruzam a fronteira, onde criam impedimentos, bloqueios para impedir a passagem do refugiado, assim é nítida a violação de um dos princípios norteadores dos Direitos Humanos, o princípio da solidariedade.

Ademais, neste trabalho busca descrever os Direitos Fundamentais e Humanos dos refugiados apresentando o contexto da proteção do ordenamento jurídico, ao qual tem por objetivo protegê-los. Comparando a Regulamentação Internacional com o ordenamento jurídico brasileiro, realiza-se uma análise e menção de tratados e leis, estes visando à relevância social do problema do exercício de direitos migratórios. Ressalta-se dificuldades enraizadas na oportunidade de os refugiados obterem uma vida digna na Nação que recomeçarão suas vidas. Buscando ampliar as formulações teóricas a esse respeito direcionando a visão nas legislações jurídicas que o Estado proporciona.

2. Direitos Humanos e direitos fundamentais

Todo o contexto social possui peculiaridades em comum, homens, mulheres, crianças, idosos, homossexuais e heterossexuais, índios e negros, orientais e brancos, pois ao se tratar da espécie humana, tem-se a

qualidade de igualdade, logo todos possuem os mesmos direitos, estes assegurados sem distinção de qualquer natureza, sendo assim todos os seres humanos devem ser respeitados e protegidos pela legislação vigente, bem como ter o pleno exercício de seus direitos fundamentais.

Os direitos estampados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, tem caráter universal, indivisível e interdependente.

Todavia destaca-se que embora esses direitos encontrem-se positivados universalmente, sua aplicabilidade ainda é limitada, visto que alguns países ignoram a Declaração dos Direitos Humanos, encontram-se em guerra e fornecem tratamentos degradantes e desiguais com preconceitos de toda natureza a todos indivíduos.

Um exemplo de conquista de direitos é a dignidade da vida humana, a liberdade, a segurança, a diversidade de pensamento, entre outros demais fatores para a garantia da subsistência humana, também ressalta-se o direito de um julgamento justo e outros demais direitos, ao qual dispõe do acesso à saúde e educação. Porém destaca-se que embora exista uma vasta gama de direitos, muitas pessoas ainda desconhecem seu exercício sobre estes. Tais direitos vão além de palavras escritas em um papel, pois é através da execução destes que se pode manifestar interesses e fazer escolhas, ressalta-se que muitos destes são impessoais e irrenunciáveis, ou seja, irrevogáveis. Em palavras humildes, o conceito de direitos humanos, é a visão de proteção do ser humano, pelo simples fato dessa pessoa existir e ter uma vida digna, ou seja, que na vida da sociedade tenha acesso à escola, hospital, segurança pública, saneamento básico, alimentação, moradia e demais peculiaridades para uma vida com dignidade.

Ao implementar a definição de Direitos Fundamentais, Alexandre de Moraes, coloca seus ensinamentos a respeito do contexto histórico dos mesmos.

Originalmente os direitos individuais do Indivíduo podem ser apontados no antigo Egito e na Mesopotâmia, no terceiro milênio A.C., onde já eram previstos alguns mecanismos para proteção individual em relação ao Estado. O código de Hamurábi (1690 a.C.), talvez seja

a primeira codificação a consagrar um rol de direitos comuns a todos os homens, tais como a vida, a propriedade, a honra, a dignidade, a família, prevendo igualmente, a supremacia das leis em relação aos governantes. (MORAES, 2007, p. 6)

Deste modo, nas palavras de BARROS (2016), os direitos fundamentais têm uma perspectiva mais evolutiva, pois abrangem peculiaridades de grande relevância na vida do cidadão e de toda a sociedade, bem como a seguinte citação traz.

A memória dos direitos fundamentais está relacionada à evolução filosófica dos chamados direitos humanos como direitos de liberdade, evoluindo das concepções naturalistas para a concepção positivista até a formação do chamado novo constitucionalismo ou pós-positivismo.

Com as colocações dos doutrinadores e autores estudiosos do assunto, pode-se observar que os direitos humanos e direitos fundamentais são de grande importância para a sociedade e qualquer formação social, visto que somente será possível a obtenção do exercício de uma vida digna com a atribuição e a incorporação de todos os direitos na vida do ser humano. Embora haja uma positivação destes direitos já em legislações e declarações internacionais, como a ONU, é de grande importância ressaltar que nem todos os países incorporaram o que está positivado nestes documentos, pois ainda há países que vivem em situações degradantes e desumanas.

2.1. Declaração Universal dos Direitos Humanos

Após a Segunda Guerra Mundial, houve um grande avanço social resultando na percepção da necessidade de uma medida de proteção ao cidadão. Deste modo as maiores potências mundiais reuniram-se, construíram e constituíram a Declaração Universal dos Direitos Humanos, sendo aprovada no ano de 1948 na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas.

Este documento é o alicerce da luta universal contra a opressão e a desigualdade, ressalta-se que o mesmo tem o objetivo de defender a igualdade e a dignidade do ser humano, reconhecendo as liberdades fundamentais sendo elas aplicadas a cada cidadão em escala global.

Para CRUANHES, citada por HAMMES (2013, p. 24) a declaração universal tem uma abrangência maior que a proteção do exercício dos direitos, encontrando-se dividida em quatro ordens, como pode-se observar a colocação do autor.

A declaração de 1948 abrangeu quatro ordens de direitos individuais, tais como: os direitos pessoais do indivíduo (direito a vida, liberdade e segurança); em segundo os direitos frente as coletividades (nacionalidade, livre circulação, direitos de propriedade, etc.); em terceiro, trata das liberdades e direitos públicos (liberdade de pensamento, livre religião, expressão...); e por fim, os direitos econômicos e sociais (direito a educação, trabalho, repouso...).

A garantia dos direitos humanos universais são constituídas por disposições de leis, sendo elas positivadas de diferenciadas formas, como tratados e legislações internacionais. A seguir, disposições de direitos humanos e direitos fundamentais quanto a cidadania e os refugiados, assim como a diferença dos tipos de refugiados, no qual tem-se hoje na sociedade contemporânea.

3. Refugiados e o direito a cidadania

Como mencionado anteriormente, existe uma ambiguidade da parte dos países europeus, em resistirem a atribuir a permissão da migração desses refugiados, pois de um lado o país receptivo, (ou, pelo menos, deveria ser), necessita da mão de obra de pessoas, em sua necessidade de trabalhar, e de outro está à xenofobia, que é um “fantasma” carregado de preconceitos, ao qual aterroriza os cidadãos que estão em busca de uma oportunidade de continuar vivendo. Ao conceituar “Xenofobia”⁴ temos que:

A xenofobia como forma de preconceito se caracteriza pela aversão e a discriminação dirigida a pessoas de outras raças, culturas, crenças e grupos. Essa aversão pode desenvolver sentimentos de ódio, causando animosidade e preconceito com tudo o que ela julga ser diferente.

4 “Xenofobia”. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/doencas/xenofobia.htm>>.

Compreende-se ainda por xenofobia a intolerância ao desconhecido, ou seja, pelos refugiados de outros países, aos quais trazem consigo suas culturas e identidades de pertença. Formulando fobia e estranhamento pelo novo, induzindo a repudia daqueles que precisam de asilo, abrigo e refúgio, observamos que acontecimentos geram esse tipo de sentimento, baseado em noticiários expondo terrorismos de toda espécie por parte de radicais extremistas infiltrados nas migrações.

Destaca-se no impacto político de hoje, algumas políticas oponham-se aos direitos humanos, visto que atualmente é comum perceber discursos idealizados e voltados a práticas preconceituosas, bem como direcionados a um posicionamento religioso e até mesmo a discursos de induções nazistas, no qual afronta a liberdade de pensamento, opinião política e religiosa.

Deste modo, acrescenta-se que há uma ambiguidade muito grande dos países, momentaneamente tentam aplacar a opinião pública, de pessoas que são xenofóbicos, por outro lado eles tentam manter-se dentro dos princípios constitucionais e atender as necessidades desses grupos refugiados.

Neste viés se faz possível perceber que a existência da palavra legalidade que apresenta as garantias fundamentais, as quais não devem passar despercebidas nem violadas, assim consequentemente destaca-se que é sobre esta ótica que os tribunais judiciários vão fazer com que os governos cumpram com as decisões, caso o governo venha a descumprir, os direitos humanos, como, direitos à igualdade, a liberdade, entre outros, no caso dos refugiados não se pode tratá-los com desprezo e desigualdade, pois estes encontram-se em situação de vulnerabilidade.

Desta forma destaca-se que a promoção da proteção do refugiado é dever do poder Estatal e consequentemente respeitar o próximo é dever de todos os cidadãos. Ressalta-se que o Brasil, mesmo com as atuais crises políticas, econômicas e sociais, ao qual está vivenciando, buscou cumprir seu papel humanitário e solidário, como integrante da Organização das Nações Unidas ONU, pois esta recebendo os refugiados, assim como os demais países da América Latina que também estão realizando esse recebimento, uma vez que o objetivo principal

de abrigá-los é mantê-los longe da sua perseguição política, e isso para eles já é muito importante para que possam construir uma vida.

Quanto ao direito a cidadania, preza-se o bem-estar e respeito do refugiado, para que este possa construir sua vida, na nova nação que forneceu azilo, nesse sentido, Quino (2007) apresenta sua contribuição.

[...] uma visão mais humanista é feita sob a ótica de se constituir bases sólidas que respeitem o indivíduo em sua particularidade e não coloque o refugiado à margem de uma sociedade, que, por consequências óbvias da globalização e multiculturalismo e uma precária ordem de checagem de regularidade dos imigrantes, não resguardam sua cidadania plena. Um quadro inverso é incompatível com o dever que os países têm de “oferecer condições para que o indivíduo refugiado possa ingressar na sociedade que lhe oferece abrigo em condições de igualdade com os demais cidadãos do país que o acolhe. (QUITO, 2007, p. 51)

É de grande importância que os direitos dos refugiados, sejam resguardados, para que o exercício da Cidadania seja definitivo, uma vez que a Declaração dos Direitos Humanos dispõe da proteção a estes cidadãos, os países inscritos devem efetivar o cumprimento das normas positivadas na legislação.

3.1. Refugiados: América latina

Neste capítulo, trabalhar-se-á sobre índices da América Latina, para adentrar-se no noticiário encontrado é preciso ter em mente a ajuda mútua entre as potências mundiais, assim, discorre-se:

Londres pagará para países latinos e asiáticos receberem refugiados

O objetivo de primeira-ministra é financiar a infraestrutura para reassentar os milhares de migrantes que estão na Europa

O Reino Unido anunciou nesta sexta-feira que vai pagar para que refugiados deixem a Europa e se instalem na América Latina e na Ásia. A proposta foi apresentada pela primeira-ministra britânica, Theresa May, durante a cúpula da Europa em Malta. O Estado apurou com fontes dos serviços de refugiados da ONU que o Brasil seria um dos países escolhidos para reassentar parte desses refugiados.

Os britânicos estariam dispostos a colocar 30 milhões de libras esterlinas num fundo para promover a mudança desses refugiados a outras regiões, além de socorrer os que estão em acampamentos improvisados nas portas do bloco, sem poder entrar. (...)

A meta do programa é de colocar dinheiro à disposição da ONU para ajudar países fora da Europa que estejam interessados em receber esses refugiados. (...)

O serviço de comunicação do Alto-Comissariado da ONU para Refugiados confirmou ao Estado que o pacote anunciado por May iria para um fundo que tem sido gerenciado pela entidade em Genebra. A ONU está conversando com cerca de 30 países para que aceitem famílias de refugiados. Na América Latina, quatro países fazem parte do projeto: Brasil, Argentina, Uruguai e Chile.⁵(...)

É neste espaço que pode-se visualizar uma possível solidariedade entre os países, afim de ajudar outras potencias mundiais, conforme comentado no início deste trabalho, há potencias mundiais que infringem o um dos princípios norteadores dos direitos humanos, “solidariedade”, e uma notícia assim nos faz acreditar que de alguma forma há esperança na humanidade.

4. Proteção estatal: legislação brasileira e a regulamentação internacional: tratados e convenções

Um dos maiores alicerces humanistas do país é a proteção estatal na legislação brasileira, expondo de forma clara e positivada as garantias de direitos de todos os cidadãos, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, apresentando uma série de direitos fundamentais e sociais, a fim de garantir uma vida digna e o exerço dos direitos básicos para um convívio social igualitário.

Abaixo no artigo 5º e 6º podem-se observar algumas garantias e

5 Londres pagará para países latinos e asiáticos receberem refugiados. Escrito por: Jamil Chade Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,londres-pagara-para-paises-latinos-e-asiaticos-receberem-refugiados,70001652482>> 03 fevereiro 2017.

direitos, que visam uma unificação social, bem como uma vida digna a todos sem distinção de qualquer natureza.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

- I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;
- II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;
- III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;
- IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;
- V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;
- VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;
- VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;
- VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;
- IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Visando garantir a proteção de toda a população, assim “a sintonia entre poder-dever do Estado e a Garantia dos direitos humanos é visível em todas as posições doutrinárias, pois somente o poder Estatal pode nos oferecer”. (CAVALHEIRO, 2016 p. 4).

O Brasil contribui solidariamente com o acolhimento de refugiados, proporcionando a maior dignidade possível a vida e demais direitos de um cidadão. Atualmente estima-se que no Brasil vivem atualmente 7.000 mil refugiados advindos de 80 nacionalidades diferentes, coloca, Alarcón, (2016).

A lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997 dispõe dos mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências, esta impõe seus direitos e deveres, assim como os requisitos para se refugiar no Brasil, juntamente apontando as condições jurídicas, as competências e demais estabelecimentos de normas para uma recepção justa destas populações. Pode-se observar abaixo o conceito desta legislação.

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Com base no conceito legislativo que trata dos refugiados observa-se o estabelecimento de requisitos das condições de vulnerabilidade destes povos, visando o abrigo brasileiro com base na situação emergencial enfrentado pelos refugiados.

Deste modo, através da análise definitiva de “*ser*” refugiado, observa-se uma lacuna nesta análise definidora de refugiados, uma vez que o refugiado ambiental, não encontra-se inserido nas disposições da legislação nº 9.474. Observamos ainda, que esta é uma modalidade “*nova*” de refugiado, tendo pouca repercussão social, bem como referido nos capítulos anteriores deste artigo.

Sobre o viés internacional, (JUBILUT, 2007 p. 113), coloca que *“um dos maiores méritos da Convenção de 51 e do Protocolo de 67 foi o estabelecimento de critérios bem definidos e abrangentes para o reconhecimento do status de refugiado de modo homogêneo no âmbito internacional”*. E continua seu ensinamento afirmando que existem *“cinco são os motivos previstos internacionalmente que asseguram o refúgio: a raça, a nacionalidade, a opinião política, a religião e o pertencimento a um grupo social”*. Condicionados há *“três pilares que condicionam a positivação dos direitos, a liberdade, a igualdade e a fraternidade”*.

Nesse sentido, para garantir uma vida digna e assegurar os direitos e promover a estabilidade na nova nação cabe *“a responsabilidade pela proteção internacional dos refugiados é competência tanto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), órgão específico para tratar da questão dos refugiados no mundo, quanto dos Estados”*. (SOARES, 2012 p.52).

É através dos membros da ACNUR que se promove a proteção dos refugiados e assim “depende do auxílio por parte de um Estado à população de outro Estado que se encontra desprovida de proteção, o Direito Internacional dos Refugiados encontra fundamento legal no princípio da cooperação internacional e da solidariedade entre Estados”. (SOARES, 2012 p.53)

Quando se propõe a *“cooperação internacional”* e o *“princípio da solidariedade”* acaba por surgir iniciativas que garantem a *“proteção internacional dos refugiados como, por exemplo, programas de repatriação voluntária; políticas de acolhimento; projetos de parcerias entre Estados que proporcionam um intercâmbio de trabalhos e experiências, entre outros”*. (SOARES, 2012 p. 53)

Deste modo, observamos o consolidar dos direitos de refugiados, dispendo desta, o viver digno que as leis e diretrizes brasileiras manifestam. No entanto, ainda há um longo caminho de construção, pois ainda há dificuldades na incorporação da solidariedade dos povos por parte de alguns países, o que torna difícil a efetivação normativa na prática, pois não basta somente a norma estar positivada no papel e explícita se esta não possui aplicabilidade.

5. Considerações finais

Este trabalho tratou sobre o asilo dos refugiados no Brasil e no âmbito internacional, destacando-se que embora a Declaração dos Direitos Humanos, coloque esses direitos e os fundamentais positivados em uma norma, há um longo caminho pela frente.

É notável frisar que, através do noticiário sobre América Latina e possível acreditar na esperança do mundo compreender o significado da palavra “solidariedade”, onde os direitos dos refugiados sejam respeitados.

As respostas obtidas com o presente trabalho, demonstram um grande caminho a percorrer para que a norma que está positivada no papel seja efetuada na prática, pois ainda há países os quais não cumprem com o que está explícito na legislação universal declarada pela Organização das Nações Unidas.

Por fim, acrescenta-se que as legislações possuintes atuais são de grande abrangência e de alto viés social e humanista, o que favorece a percepção plena que os problemas do mundo não estão concentrados na falta de leis, mas sim da falta da efetivação e o defeito de aplicabilidade das mesmas. Neste sentido cabe a sociedade repensar suas condutas e contribuir de forma participativa na gestão política, a fim de fazer suas palavras serem ouvidas (nos países em que possibilitam essa ação), para que possam ajudar os demais que encontram-se em estado desfavorável a evolução, pois só assim será possível ter uma integridade de humanização.

Referências

ALARCÓN, Pietro. Empório do direito. Princípio da solidariedade. Direito dos refugiados: uma leitura com fundamentos nos princípios constitucionais. 14 abr. 2016. Disponível em: <<http://emporiododireito.com.br/tag/principio-da-solidariedade/>> Acesso em: 29 abr. 2017.

BARROS, Wilkson Vasco Francisco Lima. A relação entre os direitos fundamentais e os direitos humanos. Uma análise à luz da república federativa do Brasil de 1988. Publicado em: 11/2016. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/54068/a-relacao-entre-os-direitos-fundamentais-e-os-direitos-humanos>> Acesso em: 29 de abril de 2017.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: abr. 2017.

CAVALHEIRO, Rubia Aparecida Antunes Cavaleiro. Os direitos humanos nas migrações internacionais em face dos refugiados e a proteção da soberania estatal. XII SEMINARIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLITICAS PUBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORANEA E II MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTIFICOS. PPGD – MESTRADO E DOUTORADO UNISC, 2016.

CRUANHES, Maria Cristina dos Santos. Cidadania: Educação e Exclusão social. Sergio Antonio Frabis Editor. Porto Alegre, 2000.

CUNHA, Carolina. Ucrânia: Tragédia na usina nuclear de Chernobyl completa 30 anos. Atualidades UOL. 29 abr. 2016. Disponível em: <<https://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/ucrania-tragedia-na-usina-nuclear-de-chernobyl-completa-30-anos.htm>> Acesso em: 28 abr. 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico. São Paulo: Método, 2007.

MORAES, Alexandre de. Direitos Humanos Fundamentais, Teoria Geral. Editora jurídico Atlas, 2007 8ª edição

MORAES, Paula Louredo. “Xenofobia”; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/doencas/xenofobia.htm>>. Acesso em 29 de abril de 2017.

QUITO, Marcus Vinícius. O refugiado e o direito à saúde. In: Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH (Org.) Refúgio, Migrações e Cidadania. Brasília: 2007.

SOARES, Carina de Oliveira. O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro: análise da efetividade da proteção nacional. Direito do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2012.

Diagnóstico da qualidade da água do Rio Toledo – PR – Brasil: ação efetiva na formulação de políticas públicas ambientais



Juliana Taborda¹

Carlos Augusto Braga de Araújo²

Nyamien Yahaut Sebastien³

Resumo

A qualidade da água pode ser definida pelos diversos processos físicos, químicos e biológicos que ocorrem na bacia hidrográfica de um determinado corpo hídrico. Enfatizando as atuais ou recorrentes demandas, percebe-se que o meio ambiente e, as problemáticas ambientais têm sido objeto da agenda pública no andamento de formulação, implementação e gerenciamento de políticas públicas. Trata - se de intervenções do Estado, em conjunto ou não com a sociedade civil (ONG, grupos empresariais, comunidades e entidades internacionais), que devem contemplar um determinado fim ou uma área específica da realidade cotidiana. As políticas públicas ambientais assumem o papel essencial de garantir a assistência ao meio ambiente, integrando sua proteção aos demais objetivos da vida em sociedade, inclusive, de proporcionar qualidade de vida para a população. O Rio Toledo é um corpo da água de grande importância dentro da Bacia Hidrográfica

1 Engenheira de Pesca, Mestre em Ciências Ambientais e Doutoranda no programa de Recursos Pesqueiros e Engenharia de Pesca, na Universidade Estadual do Oeste do Paraná/ UNIOESTE/Toledo/Paraná, Brasil. E-mail: juli_hc@hotmail.com

2 Graduando em Ciências Sociais , na Universidade Estadual do Oeste do Paraná/ UNIOESTE/Toledo/Paraná, Brasil.

3 Docente do curso de Engenharia de Pesca pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná UNIOESTE/Toledo/Paraná.

do Paraná III. Contudo, sofre interferência direta de atividades industriais, urbanas e de agricultura, as quais deterioram significativamente a qualidade das suas águas, de forma a limitar o seu uso. Devido a esses fatores, o monitoramento contínuo da qualidade da água é de suma importância para compreender o estado de degradação do rio e propor medidas que visem minimizar os impactos como instrumento de melhoria da qualidade de vida da população, com a finalidade de verificar se a água está apropriada aos diversos usos que dela fazemos, como consumo humano, irrigação, lazer, entre outros.

1. Introdução

A América Latina se originou simultaneamente com a revolução industrial. Com a incorporação abrupta da região ao sistema econômico mundial, fomos inseridos num processo de dependência e subordinação, ainda vigente, que transformou a América Latina em fonte abundante de recursos naturais (CUNHA, 2009).

A exploração mineral e florestal, assim como a agropecuária, era vista como atividades em expansão. A vastidão dos territórios incentivava a exploração dos recursos naturais da região. Não se poderia esperar comportamento diverso em uma terra considerada “de ninguém”, onde as populações nativas não eram sequer consideradas plenamente seres humanos. Até os dias atuais, ainda existe a dificuldade de superar a marca do colonialismo, essa relação de dependência (produzimos para exportar) e subordinação (às multinacionais) na utilização dos nossos recursos naturais (DAGNINO, 2006).

Após as guerras de independência, ainda na primeira metade do século XIX, a América Latina enfrentou crescimento econômico notável, principalmente no período que vai do término da segunda guerra mundial até o princípio dos anos 80. São os chamados “anos dourados”, em que a região registrou crescimento anual do produto interno bruto de 5.5% e de 7% na indústria, com a população urbana passando de 45 a 70% do total. A mortalidade infantil caiu radicalmente, a vida média subiu, a educação foi democratizada e as condições sanitárias da população melhoraram enormemente o crescimento, mas não em bases firmes, democráticas e sustentáveis (DAGNINO, 2006).

A crise estava crescendo, transformando a década de 80 nos chamados “anos perdidos”. As exportações continuaram sendo dominadas por produtos primários, que tiveram seus preços reduzidos no mercado internacional, fazendo com que a participação da América Latina no comércio mundial declinasse de mais de 10%, em 1945, para 7.5%, em 1980, e para pouco mais de 3%, em 1990. Bolsões de pobreza extrema apareceram nos países que mais se desenvolviam, como o Brasil e o México. A riqueza se concentrou nas mãos de alguns, aumentando a desigualdade social e propiciando, a instabilidade social e a origem de ditaduras militares (ANDRÉS, 2002).

As transferências (legais) para o exterior de grandes quantidades de capital e, paralelamente, a fuga (ilegal) de recursos tornaram-se fatos corriqueiros. Os governos buscaram dinheiro internacional, o que resultou na dívida externa atual.

Na década de 90 foram criados os primeiros organismos ambientais estatais especializados, nacionais e locais, com a tarefa de planejar, gerir e fiscalizar a exploração dos recursos ambientais; também teve início um amplo movimento de conscientização, educação e formação ambiental (MACHADO, 1996).

Nesse período surgem as primeiras leis modernas, estritamente ambientais, como a “Lei da Política Nacional do Meio Ambiente”, do Brasil. É ainda nessa década que a democracia retorna a quase todos os países da região, com a promulgação de novas Constituições nacionais, algumas (Brasil e Colômbia, por exemplo) com vários dispositivos sobre o meio ambiente (MACHADO, 1996).

Atualmente, a proteção do meio ambiente não mais é um tema marginal, restrito apenas aos países ricos que os países latino-americanos não podem importar e sustentar. A opinião pública começa a exigir qualidade ambiental como parte integrante da qualidade de vida e os governos admitem, expressamente, a magnitude dos problemas ambientais (DAGNINO, 2006).

Entre os atuais desafios ambientais diretos enfrentados pela América Latina podemos citar a urbanização crescente, o desmatamento incontrollá-

vel das florestas, a poluição do ar e das águas, superficiais e subterrâneas, como também a utilização desenfreada de agrotóxicos (CUNHA, 2009).

Nos últimos anos, no plano infraconstitucional, o Direito Ambiental, na América Latina, tem se manifestado através de leis ambientais “gerais”, algumas até denominadas “Código”, dando um regramento amplo à disciplina jurídica do meio ambiente. São leis que preveem, a um só tempo, dispositivos substantivos, criando novos direitos e obrigações procedimentais, estabelecendo instrumentos adequados de implementação (sanções administrativas e penais, e mecanismos de facilitação do acesso à justiça), principalmente a responsabilidade civil objetiva para o dano ambiental (CUNHA, 2009).

2. A Questão Ambiental no Brasil e a Democracia Participativa

A temática ambiental passou a ocupar um espaço ainda mais relevante no Brasil, chamando a atenção da sociedade, da opinião pública, do mercado e dos governos.

Historicamente, a emergência desse tema no Brasil, com reflexos na formulação e implantação de uma política pública, dialogou diretamente com a democratização, integrando a pauta de movimentos sociais e políticos que lutaram contra a ditadura militar (ANDRÉS, 2002).

O Brasil se torna protagonista entre as nações em desenvolvimento ao cumprir, voluntariamente, mais do que as metas obrigatórias dos países desenvolvidos, de acordo com o Protocolo de Quioto. Isso ocorreu com a redução do desmatamento na Amazônia em mais de 60%, entre 2004 e 2009, e na Mata Atlântica, em 75%, desde o ano 2000. O país deixou de emitir mais de 500 milhões de toneladas de CO₂, média superior ao que os países desenvolvidos deveriam reduzir nesse mesmo período, segundo o protocolo. A sociedade brasileira não está disposta a conviver com degradação ambiental em nome do crescimento econômico e acredita ser possível harmonizar desenvolvimento com conservação do meio ambiente (Ibope/WWF-Brasil, 2007).

Os conselhos de políticas públicas surgem no Brasil antes mesmo da Carta de 88, como instrumentos para a construção ou ampliação da es-

fera pública. Sua função estaria mais voltada à circulação de informações e mensagens como demandas sociais, articulações interestatais, propostas de pactuações sociais ou reelaboração governamental de demandas de movimentos sociais ou da pressão de grupos de interesses. Trata-se de “diferentes discursos em disputa pela construção social da pauta política e da noção de interesse público e bem comum” (ACSELRAD, 1996).

A emergência de uma questão ambiental se beneficiou, como outras políticas públicas, do processo de democratização do país, ao mesmo tempo em que também contribuiu para um alargamento de horizontes no que concerne à luta por direitos civis, sociais e políticos (ANDRÉS, 2002).

O ambientalismo se fortalece com maior acesso à informação, mas pode se expandir mais rapidamente quando encontra canais de organização, participação e interlocução com os poderes constituídos. Essa expansão para o âmbito nacional ou internacional também corresponde à repercussão da luta pela ocupação e uso do território, ao potencial de irradiação dos problemas ambientais, como as alterações do clima, a poluição atmosférica, contaminação da água e a perda de biodiversidade - e ainda à reação aos impactos da lógica acumulativa e produtivista do modo capitalista.

Os primeiros passos para uma política ambiental foram dados apenas em meados do século XX com a promulgação de leis referentes às águas e às florestas (1934) e, posteriormente, o Código Florestal (1965) e a Lei de Fauna, em 1967. Seis anos mais tarde, em 1973, era criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA.

Em 1976, no âmbito federal, o Ministério do Interior instituiu uma portaria que enquadrou as águas doces em classes, conforme os usos preponderantes. Esta portaria, contudo, foi substituída pela resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA 20/1986, que foi revogada pela Resolução CONAMA 357/2005, e que acarretou, como destaque, as inovações referentes à inclusão de novos parâmetros para a classificação da qualidade dos corpos de água (BRASIL, 2005).

3. Resolução Conama

O início da gestão dos recursos hídricos no Brasil se deu com o decreto 24.643/1934, conhecido como Código das Águas ou Lei das Águas. No decorrer do tempo, as leis brasileiras foram alteradas, e o monitoramento da qualidade das águas foi decretado por lei federal, na década de 1970, por portarias da Secretaria do Meio Ambiente, que estabelece os padrões de qualidade de águas e efluente. A constituição Federal de 1988 permite que os Estados e à União criem o próprio sistema de gestão como Política Nacional de Águas, pela Lei nº 9.433/97, o que constitui um marco de significativa importância para o desenvolvimento sustentável no Brasil, criando também o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos e instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), somente concluídos em 2006 (ANA, 2012).

O Conama foi criado pela Lei 6938/81, mas iniciou suas atividades três anos mais tarde. Este Conselho participou e se beneficiou do processo de democratização do país. Foi criado com poder deliberativo e participação social, sem qualquer oposição no Congresso Nacional e promulgado pelo governo autoritário porque muitos desconheciam a abrangência do tema e a implicação política desse órgão. Além disso, os militares ainda não dispensavam maior atenção a essa política pública (ACSELRAD, 1996).

Em 1976, no âmbito federal, o Ministério do Interior instituiu uma portaria que enquadrava as águas doces em classes, conforme os usos preponderantes. Esta portaria, contudo, foi substituída pela resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA 20/1986, que foi revogada pela Resolução CONAMA 357/2005, e que acarretou, como destaque, as inovações referentes à inclusão de novos parâmetros para a classificação da qualidade dos corpos de água (BRASIL, 2005). No quadro 1, são apresentadas as classes de água doce e seus respectivos usos preponderantes, conforme Art. 4º da Resolução CONAMA 357/05.

Em relação ao monitoramento qualitativo da água, são diferenciados em órgãos estaduais gestores de recursos hídricos e órgãos esta-

duais de meio ambiente. Entre as redes de monitoramento estaduais de qualidade da água, destacam-se a do estado de São Paulo, iniciada em 1974, e a do estado de Minas Gerais, criada em 1977. Em 2010, 17 das 27 UFs operaram redes de monitoramento da qualidade da água, com diferentes estruturas entre as redes de monitoramento estaduais, mas, de forma geral, o número de pontos e a quantidade de parâmetros monitorados vêm aumentando a cada ano (ANA, 2012).

Ressaltando as recorrentes demandas, percebe-se que o meio ambiente e, as problemáticas ambientais têm sido objeto da agenda pública no andamento de formulação, implementação e gerenciamento de políticas públicas (FREY, 2000).

Trata - se de intervenções do Estado, em conjunto ou não com a sociedade civil (ONG, grupos empresariais, comunidades e entidades internacionais), que devem contemplar um determinado fim ou uma área específica da realidade cotidiana (LOPES et al. 2008). As políticas públicas ambientais assumem o papel essencial de garantir a assistência ao meio ambiente, integrando sua proteção aos demais objetivos da vida em sociedade, inclusive, de proporcionar qualidade de vida para as pessoas (AGRA FILHO, 2013).

A disponibilidade de água de qualidade para a população, para o funcionamento industrial e para a atividade agrícola é um dos desafios que os governos na atualidade enfrentam (UNESCO, 2006). Trata-se de um elemento fundamental e escasso, que demanda tecnologias para seu melhor aproveitamento, captação e para pôr fim ao desperdício. A gestão democrática de seu uso assim como a prática de estratégias de reaproveitamento de água, racionalização e redução dos efeitos da poluição (BARROS, 2010).

É indispensável avançar em práticas inovadoras em pelo menos dois itens principais: tratamento de esgotos e efluentes e reutilização da água (TUCCI et al. 2001). O país necessita de um programa de longo prazo com metas definidas de investimentos e com distribuição dos custos reais para a sociedade. Atos como gestão participativa, comitês de bacias hidrográficas e legislação sobre o uso da água são políticas esperáveis nesse âmbito (BRASIL, 2006).

Diante deste panorama e aferindo as preocupações ambientais, este estudo trata da investigação do ecossistema hídrico da bacia do Rio Toledo, através do monitoramento da qualidade da água, com o objetivo de detectar se há ou não contaminantes de origem antrópica, usando, para tanto, o Índice de Qualidade da Água (IQA).

4. Índice de Qualidade da Água – IQA

De acordo com a Agência Nacional de Águas (ANA, 2005), o Índice de Qualidade das Águas (IQA) foi formulado em 1970, nos Estados Unidos, pela National Sanitation Foundation (NSF), através de uma pesquisa de opinião juntamente com 142 especialistas da área ambiental, e selecionaram alguns parâmetros importantes para a avaliação da água, criando o IQANSF. Desta forma, o IQA é composto por nove parâmetros (oxigênio dissolvido, coliformes fecais, pH, demanda bioquímica de oxigênio, nitrato, fosfato, temperatura, turbidez e sólidos totais), com seus respectivos pesos relativos. Foi estabelecido curvas de qualidade com valores ponderados em cada variável.

Nas décadas seguintes, outros estados brasileiros adotaram o IQA, que hoje é o principal índice de qualidade da água utilizado no país (CETESB, 2006).

O IQA trata de um índice que mede a condição da avaliação de água para a utilização de abastecimento público, considerando um tratamento convencional, porém, a avaliação do IQA apresenta limitações, por não analisar outros parâmetros importantes, tais como; substâncias tóxicas (metais pesados, pesticidas, compostos orgânicos), protozoários patogênicos e substâncias que podem interferir nas principais propriedades organolépticas da água. Apesar destas limitações, o IQA é um índice de qualidade bastante empregado no Brasil, podendo ser utilizado como referência entre diferentes corpos d'água (ANA, 2012).

Nesta perspectiva, os resultados de IQA são relativos e devem ser interpretados levando em consideração o uso da água analisada. Por exemplo, um valor de IQA baixo pode indicar a má qualidade da água para o abastecimento, porém a mesma água pode ser utilizada sem problemas em outros usos, como a navegação ou a geração de energia.

5. Objetivo Geral

Diagnosticar a situação atual da qualidade da água do Rio Toledo – Paraná - Brasil, por meio de aspectos físico-químicos e microbiológicos, de modo a caracterizar e avaliar as alterações no ecossistema aquático.

Objetivos Específicos

- Avaliar o impacto ambiental das atividades do entorno do Rio Toledo através de análises físico-químicas e microbiológicas.
- Determinar os parâmetros físicos, químicos e microbiológicos das águas para a obtenção do Índice de Qualidade da Água (IQA).
- Gerar informações para possíveis formulações de políticas públicas ambientais para conservação e preservação do presente corpo hídrico;

6. Justificativa e Visão Geral

A Bacia Hidrográfica do Paraná III possui uma área total de 7.979,40 Km² (SEMA-2007), cerca de 4% da área do estado, e uma população de 642.684 habitantes (IBGE-2004), em torno de 6% do total do estado. Na bacia esta inserida a Hidrelétrica de Itaipu, maior usina do mundo em geração de energia (SEMA, 2010).

O município de Toledo, onde se localiza totalmente a Bacia Hidrográfica do Rio Toledo (SEMA, 2006), possui disponível para o uso agropecuário, 75.000 ha (SEAB, 2006). Tem a economia baseada na agricultura e pecuária, onde as principais culturas são: trigo, milho feijão, arroz, mandioca, e ainda, mamona, soja, amendoim, algodão, cana de açúcar e fumo (SANEPAR, 2001).

O Rio Toledo é um corpo da água importante dentro da Bacia Hidrográfica do Paraná III. Porém, sofre interferência direta de atividades industriais, urbanas e de agricultura, as quais deterioram significativamente a qualidade das suas águas, de forma a limitar o seu uso (NIEWEGLOWSKI, 2006).

Devido a esses fatores, o monitoramento contínuo da qualidade da água é de suma importância para compreender o estado de degradação do rio e propor medidas que visem minimizar os impactos como

instrumento de melhoria da qualidade de vida da população, com a finalidade de verificar se a água está apropriada aos diversos usos que dela fazemos, como consumo humano, irrigação, lazer, entre outros. (NIEWEGLOWSKI, 2006).

O foco principal do trabalho é fornecer dados para análise da utilização da água para o abastecimento público, e se for o caso, formulações de políticas públicas para o tratamento dessas águas. A aplicação do conhecimento da qualidade da água no nosso cotidiano é utilizada como um indicativo de alerta aos padrões de alteração na qualidade, contribuindo para a gestão dos recursos hídricos como um instrumento das políticas estadual e federal de recursos hídricos (SILVA-SÁNCHEZ, 2000).

7. Políticas públicas ambientais no município de Toledo

A política ambiental municipal possibilita uma série de prerrogativas, e razoável controle sobre a expansão urbana, que se mesclam com as políticas ambientais estaduais, erigidas pelo Estado do Paraná. Assim, com relação à aplicação da política municipal de proteção ambiental, a legislação do Município é moderna, composta por diversos órgãos e incentivos para a sua efetivação. O município realiza convênios e parcerias com o setor produtivo rural, a fim de orientar a preservação, conservação e recuperação do solo, dos rios, das áreas de preservação permanente e das florestas nas bacias hidrográficas. Conforme resolução do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), o órgão ambiental estadual IAP (Instituto Ambiental do Paraná) é o órgão competente para licenciar as atividades potencialmente poluidoras dos empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal.

No Município de Toledo/PR, existem instituições que trabalham na formulação de políticas, elaboração de leis, planejamento e monitoramento/proteção ambiental. Entre elas, pode-se citar: a Secretaria Municipal do Meio Ambiente; Conselho Municipal do Meio Ambiente e Instituto Ambiental do Paraná, esta última atuando diretamente na proteção ao meio ambiente. Além dessas instituições, a população

tem papel ativo no que tange ao planejamento e efetivação das ações ambientais. Existem grupos da sociedade civil organizada, composta tanto por jovens como por adultos, atuando no desenvolvimento de ações focadas na proteção da Natureza, na Educação e na Informação.

Diante disso, há um instrumental legal para gestão moderna da proteção ao meio ambiente. Contudo, faz-se necessário o fortalecimento de ações ligadas ao meio ambiente, em curto e médio prazo, com a preservação do solo e dos recursos hídricos, o tratamento adequado aos resíduos sólidos urbanos, a recomposição da mata ciliar, a implantação do plano de arborização, a preservação e remanescentes florestais de áreas verdes urbanas, o transporte alternativo limpo e a educação ambiental, voltada à conservação e preservação do meio ambiente.

8. Materiais e Métodos

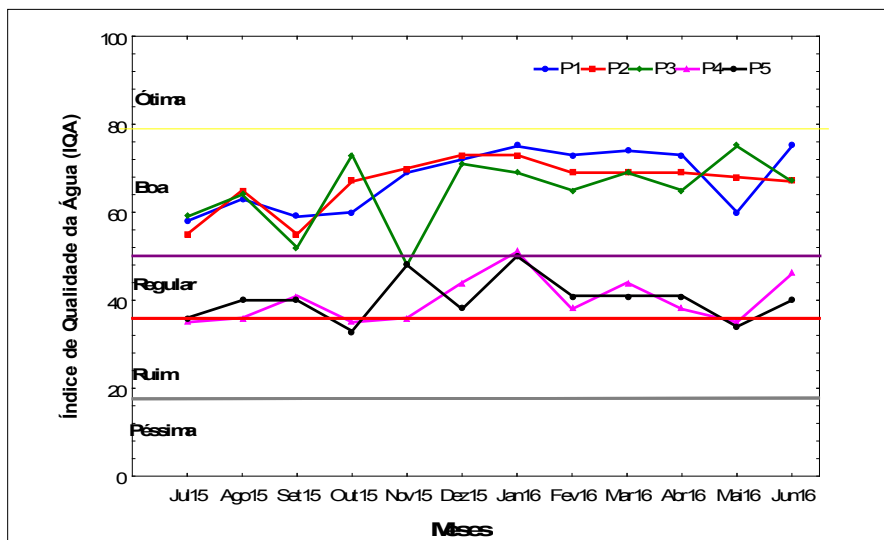
A hipótese levantada no estudo é de que contaminantes de origem antrópica podem estar presentes afetando a qualidade das águas do Rio Toledo. A proposta metodológica desse trabalho consistiu na caracterização da qualidade das águas do Rio Toledo, através do Índice de Qualidade das Águas (IQA). Foram realizadas, saídas de campo, revisão de literatura, coleta e análise de amostras de água, cálculo do IQA e sistematizações dos resultados obtidos.

A localização das estações foi definida seguindo critérios de viabilidade técnica e melhor compreendimento do monitoramento através dos locais escolhidos, onde possa ser realizada a recuperação da qualidade da água de acordo com a situação ambiental em que se encontra. Para atingir os objetivos propostos, foram realizados 12 campanhas de coleta mensalmente, em cinco pontos de amostragem ao longo do rio, no período anual de Julho de 2015 á Junho de 2016.

9. Resultados e Discussões

Pode-se observar que os pontos 1, 2 e 3 foram classificados como de qualidade boa para esses corpos hídricos, por se tratarem de pontos próximos a nascentes e com pouca ação antrópica nesses locais, indicando que pode ser utilizada para o abastecimento público, após

Figura 1. Variação espacial e temporal dos valores médios do Índice de Qualidade de Água – IQA, obtidos em cinco pontos distintos (P1,P2,P3,P4,P5), durante o período de Julho de 2015 a Junho de 2016, no rio Toledo/PR.



o tratamento adequado. Os pontos 4 e 5, apresentaram resultados negativos quanto a sua qualidade de água, apresentando certo grau de poluição, podendo ter sido ocasionada pelo lançamento de esgotos sanitários sem o devido tratamento, assim como pelo despejo de resíduos sólidos e efluentes industriais, o que tem promovido um aumento de matéria orgânica nas águas, cuja decomposição se faz com o consumo de uma elevada quantidade de oxigênio dissolvido, alterando a qualidade do corpo hídrico nos pontos referidos.

10. Considerações Finais

Um dos instrumentos mais importantes para a realização de uma adequada gestão ambiental é o monitoramento. Sendo possível avaliar as tendências de recuperação ou comprometimento da disponibilidade e qualidade das águas, da qualidade do ar, da recuperação e supressão da mata ciliar, além do cumprimento da legislação e dos limites licenciados para atividades potencialmente poluidoras. (IAP, 2009). O monitoramento consiste na medição ou verificação de parâmetros de qualidade e quantidade de água, que pode ser contínua

ou periódica, utilizada para acompanhamento da condição e controle da qualidade do corpo de água. (CONAMA, 2005).

O presente trabalho salientou a importância de transformações de condutas em relação ao Rio Toledo e uma maior atenção e cuidado com os pontos mais degradados, sendo o monitoramento da qualidade das águas uma das ações necessárias para a identificação, análise e prevenção de problemas, recuperação e melhoria de sua condição ambiental.

Referências

ACSELRAD, Henry. Política Ambiental e Discurso Democrático: o caso do CONAMA. ANPOCS. 1996.

AGRA FILHO, S. S. Política ambiental e gestão ambiental. In: CALIJURI, M. DO C.; CUNHA, D. G. F. (Eds.). . Engenharia Ambiental: conceitos, tecnologia e gestão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ALMEIDA, Débora C. R de A; CUNHA, Eleonora S. M. A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos. Texto obrigatório da disciplina A Participação Institucionalizada: Os Conselhos de Políticas. 2009.

Andrade N.J. & Macêdo J. A. B. 1996. Higienização na indústria de alimentos. Editora Varela, São Paulo. 189p.

ANDRÉS, Maurício. Arquitetura da Gestão Ambiental Colegiada. In Diálogos de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros. Banco Interamericano de Desenvolvimento/MMA. 1ª. Edição. 280 p. Brasília/DF. 2002.

APHA – American Public Health Association 1998. Standard Methods For The Examination Of Water And Wastewater. Washington. 20th edition.

Barros J.G.C. 2010. Origem, distribuição e preservação da água no planeta terra. Revista das Águas. 4(10):1-3.

CETESB. Relatório de Qualidade das Águas Interiores no Estado de São Paulo: 2013. Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/agua/aguas-superficiais/relatorio-aguas-superficiais-2013-par-te1.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

CONAMA - CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE 2005. Resolução nº. 357, de 17 de Março de 2005. Disponível em:<<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano1.cfm>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Org.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra; Campinas : Unicamp, 2006.

FUNTEC. Recuperação ambiental da bacia hidrográfica do rio Toledo. Toledo (PR) Grafo - Set. 1992. 88 p.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: Planejamento e políticas públicas, n. 21, p. 211- 260, Jun. 2000. Disponível em: http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_Frey.pdf. Acesso em: 23 jun. 2015.

IAP-Instituto Ambiental do Paraná. 2001. Monitoramento, avaliação e classificação da qualidade das águas das Usinas Hidroelétricas de Salto Santiago e Salto Osório. Relatório Final. 68 pp.

LOPES, B.; AMARAL, J. N.; CALDAS, R. Políticas Públicas: Conceitos e Práticas. Disponível em: <<http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL DE POLITICAS PÚBLICAS.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

MACHADO, Paulo A. L. Direito Ambiental Brasileiro. 10ª Edição. Malheiros Editores. São Paulo. 2002.

MMA/Conama. Diálogos de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros - Primeira Parte. Banco Interamericano de Desenvolvimento/Depto. Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2002.

Mackereth, FJH, J Heron & JF Talling. 1978. Water analysis: some revised methods for limnologist. Kendal: Titus Wilson and Sons LTDA. Freshwater Biological Association Scientific Publication, 121p

NIEWEGLOWSKI, A. M. A. Indicadores De Qualidade Da Água Na Bacia Hidrográfica Do Rio Toledo - Pr Indicadores De Qualidade Da Água Na Bacia. [s.l.] Universidade Federal do Paraná, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TOLEDO. Caracterização do Município de Toledo. 2001.

SEMA – Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Resolução SEMA nº. 031/98.

Strickland, JDH. & TR Parsons. 1972. A practical handbook of sea water analysis. Fish Res. Board of Canada, Ottawa, 310p.

TOLEDO, M. DE. Malha hidrográfica do município de Toledo. Disponível em: <<http://www.toledo.pr.gov.br/portal/meio-ambiente/malha-hidrografica>>. Acesso em: 10 Junho. 2015.

TUNDISI, José Galizia. Água no século XXI: Enfrentando a Escassez. São Carlos: RiMa, IIE, 2003.

Unesco. 2006. World water development reports 2 – Water, a shared responsibility. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Ed. Berghahn Books. Paris.

VON SPERLING, M. (1995a). Princípios do tratamento biológico de águas residuárias. Vol. 1. Introdução à qualidade das águas e ao tratamento de esgotos. Belo Horizonte: Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental - UFMG. 242 p.

WINTER, R.; BRAUN, M. B. S.; LIMA, J. F. L. (2005). Notas sobre o impacto da produção de suínos na Bacia do Rio Toledo – PR. UNIOESTE, 13p.

Apropiación por desposesión del conocimiento tradicional sobre plantas medicinales. Causa ignorada por las políticas públicas



Sintya Valdez Ayala¹

Resumen

Las políticas de lucha contra la pobreza en el Paraguay se manifiestan a través de programas como Tekoporã y Pensión de Adultos Mayores, que son básicamente asistencialistas, o remediales, que no atacan las causas que producen la pobreza. En mi ponencia me referiré al cercamiento del conocimiento tradicional sobre el uso de plantas medicinales por parte de las grandes corporaciones, que constituye una de las causas básicas de producción de pobreza. La privatización de este bien común se da a través del patentamiento tanto del conocimiento tradicional como de los usos y procesos de la biodiversidad asociada a esos saberes. La ponencia utilizará datos de un reciente estudio que registra hasta miles de patentes con las que buscan proteger los pretendidos derechos de propiedad.

1. Introducción

En la literatura clásica los alambramientos fueron una forma de acumulación originaria, que constituye la apropiación de bienes públicos, sin embargo, aunque fue esa la forma primitiva de acumulación se repite las veces que el capitalismo está en crisis y necesita ubicar sus excedentes. En el caso de Paraguay el hambre de tierra del capital extranjero con el alambramiento de comunidades cam-

1 Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios – CERI.

pesinas se manifestó ya después de la Guerra Grande, y se repitió con el desarrollo del capitalismo agrario del Brasil y continúa hasta hoy cuando se ingresa a las colonias nacionales que deberían ser para paraguayos naturales.

En esta ponencia se presentan los resultados de una investigación reciente “Propiedades medicinales de plantas, conocimiento tradicional y patentes”², que permite alimentar la discusión sobre formas más veladas de acumulación por desposesión que es el caso del alambriamiento del conocimiento tradicional y de la biodiversidad asociada a ese conocimiento, a través de las patentes, que con frecuencia constituyen casos de biopiratería protegida legalmente.

2. Método

La investigación buscó sistematizar el conocimiento tradicional sobre plantas con propiedades medicinales, sus usos y preparados; el estudio se desarrolló en diez comunidades indígenas Paĩ Tavyterã y Mbya Guaraní; fueron seleccionadas ochenta y seis plantas medicinales considerando su impacto potencial en la atención de la salud de las propias comunidades indígenas pero también en la población nacional. Se identificaron también las publicaciones sobre estos saberes de modo a descartar la novedad requerida para solicitar una patente. Dado que ese conocimiento y la biodiversidad asociado a ella son bienes comunes se indagó si estaban protegidas por patentes y el alcance de esa protección; la sistematización de las patentes, las solicitadas y las concedidas, se hizo explotando tres bases de datos a saber: Patenscope, USPTO y la de DINAPI.

3. Alcance de las patentes

Se trata de una de las causas principales productoras de pobreza en la medida que el recurso básico que tiene el país, sus recursos naturales, pasan a ser apropiadas con el conocimiento tradicional sobre las propiedades medicinales de las plantas y los preparados y usos de las

2 Investigación realizada en el marco del Programa PROCENCIA del CONACYT. Autores: Ramón Fogel, Claudia Céspedes, Leopoldo López, Sintya Valdez. Asesores: Nélica Soria y Guillermo Schmeda.

mismas; con la protección de las patentes, tanto plantas y conocimientos ancestrales que constituyen bienes comunes pasan a ser privatizadas, poseídas en propiedad por las grandes corporaciones.

Se debe diferenciar las corporaciones y personas físicas con patentes solicitadas de las que cuentan con patentes concedidas, que son las que recibieron la protección legal luego de culminar el análisis de las solicitudes; el alcance que le da la legislación paraguaya a esa protección refleja las definiciones de los convenios internacionales referidos a la protección a la propiedad intelectual.

En la Oficina de Patentes de los EE UU las patentes solicitadas y las concedidas incluyen tanto invenciones industriales propiamente y las nuevas variedades vegetales, es decir, las plantas tienen el mismo alcance que las invenciones humanas; la diferencia está en que en nuestro país esta protección está establecida en leyes diferentes y son entidades diferentes las que otorgan esa protección.

Conforme a la Ley 1630/2000 durante una cantidad de años que varía entre 18 y 20 años el propietario de una patente tiene protección legal; en su CAPITULO IV. Del alcance y limitaciones de la patente se establece el alcance de esta protección:

Artículo 33º.- De los derechos conferidos por el otorgamiento de la patente. La patente conferirá a su titular los derechos exclusivos de explotación de la invención y, para el efecto, podrá: a) cuando la materia de la patente sea un producto, impedir que terceros, sin su consentimiento, salvo las excepciones previstas en esta ley, realicen actos de: fabricación, uso, oferta para la venta, venta o su importación para estos fines del producto objeto de la patente; y, b) cuando la materia de la patente sea un procedimiento, impedir que terceros, sin su consentimiento, salvo las excepciones previstas en esta ley, realicen el acto de utilización del procedimiento y los actos de: uso, oferta para la venta, venta o importación para estos fines de, por lo menos, el producto obtenido directamente por medio de dicho procedimiento.

El alcance mencionado implica que las personas físicas y básicamente las grandes corporaciones que han solicitado y obtenido patentes

sobre las plantas consideradas en la investigación cuyo resultado se presenta, tienen derechos exclusivos sobre lo que denominan invenciones, incluyendo las nuevas variedades de plantas; estas invenciones pasan a ser propiedad de estos titulares.

Dicho en otros términos, los titulares de estas patentes pueden exigir a los residentes en Paraguay el pago de licencias o regalías por usar los productos de estas plantas; los dueños de las patentes pueden impedir su uso o comercialización por terceros, salvo que vendan las patentes, lo cual ocurre con bastante frecuencia o conceden licencias para su uso temporal en ciertos territorios y en ciertas condiciones percibiendo los pagos correspondientes.

Esto implica que los residentes en Paraguay perdieron la posibilidad de utilizar libremente esos recursos, me refiero a los conocimientos tradicionales y las plantas asociadas a esa sabiduría ancestral que antes eran un bien común, ahora son patrimonio de corporaciones, que también son propietarias de las nuevas variedades de plantas.

A su vez el Art. 3 de esta ley establece la materia patentable: “serán patentables las invenciones nuevas de productos o procedimientos que impliquen una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial”, vale decir, los productos y los procesos son patentables en la medida en que impliquen una actividad inventiva y tengan aplicación industrial.

En la legislación nacional se diferencian las patentes industriales de la protección de cultivares, que para recibir protección tienen que cumplir con las características de producir una variedad con rasgos nuevos, y esto está regido por una ley especial y el registro de las nuevas variedades se gestiona en la dirección de semillas de la SENAVE; en el caso de la oficina de patente de los EE UU, la USPTO la nueva variedad de la planta o cultivar tiene el alcance de una invención. En el Paraguay se rigen por leyes diferentes.

La magnitud de la acumulación por desposesión en materia de patentes considerando las 86 plantas seleccionadas para la investigación, se presentan en el Cuadro N° 1. En esa distribución se tiene que

por género fueron solicitadas 84.568 patentes y de esta cantidad 71.022 fueron concedidas; esto significa que la patente que protege un género abarca diversas especies, es una situación absolutamente irregular porque permite abarcar un abanico amplio de especies. La cantidad de patentes solicitadas por especie es menor, llegando a 4.688 las de esta categoría mientras las ya concedidas son 2.715.

Tabla N° 1. Cantidad de patentes de plantas seleccionadas (solicitadas y concedidas)

Género		Especie	
Solicitadas	Concedidas	Solicitadas	Concedidas
84.568	71.022	4.668	2.715

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos obtenidos de USPTO, Agosto 2016.

Solamente considerando las 86 plantas con propiedades medicinales seleccionadas, las patentes ya concedidas tanto por género como por especie representan unas 73.000 patentes. Estas incluyen procedimientos para aislar las propiedades de estas plantas como los productos obtenidos y los mismos cultivares o lo que llaman nuevas variedades; paradójicamente aunque el conocimiento tradicional sea descalificado con cierta frecuencia, investigadores de grandes corporaciones profundizan sus investigaciones en base a esa sabiduría para aprovecharlas en forma creciente en la industria farmacéutica y de alimentos; en ese aprovechamiento comercial se ignora la participación justa y equitativa en los beneficios resultantes de dicho uso y la asociación de un recurso genético a un conocimiento tradicional, tal como está establecido en tratados internacionales vigentes.

Tal es el caso del Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, ratificado por la Ley 3194/2007, y por el Convenio sobre la Diversidad Biológica que entró en vigencia en 1993; este convenio ratificado por la Ley 253/93, reconoce además las innovaciones y las prácticas de comunidades indígenas y locales; y en ese sentido ya en su preámbulo reconoce: “la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos” (ONU, 1992).

El mismo Tratado reconoce la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales y las que derivan de “las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes” (ONU, 1992).

Es importante destacar que estas patentes ya obtenidas, considerando la oficina de USPTO, la oficina de patentes de los EE UU, las corporaciones y personas físicas tienen la protección legal para un uso exclusivo, ya sea para vender los productos o las nuevas variedades, o permitir su uso mediante la venta de licencias, también pueden directamente vender esas patentes.

Son esas personas físicas, en su inmensa mayoría no residentes las que obtienen la protección legal que le permiten hacer un uso comercial de esos derechos. Esto es particularmente importante para evitar confusiones como las que suelen darse cuando se asumen que las invenciones o nuevas variedades obtenidas por estas corporaciones son como pilares del desarrollo de Paraguay; salvo que se estipule claramente algún tipo de participación en los beneficios y en la utilización los productos, procesos o variedades, los beneficios no quedan en nuestro país. El error es intencional a veces de los que asumen que lo que es bueno para las corporaciones es bueno para el desarrollo nacional.

Un análisis desagregado referido al ka'a he'ë, *Stevia Rebaudiana Bertoni*, ilustra la suerte de maldición de las plantas medicinales que condena nuestro país a la pobreza debido a la gestión pública de agentes con un marcado conocimiento colonizado. En el caso del ka'a he'ë sus propiedades ya fueron hechas públicas a fines del siglo antepasado por el sabio Moisés Bertoni, pero constatamos miles de patentes que aparecen en la base de datos de Patenscope, que es más inclusiva que el de la USPTO (Tabla N° 2).

En esa distribución aparecen miles de patentes, y considerando los países principales siguiendo un orden decreciente, en los primeros lugares están los EEUU, China, Comunidad Europea, Canadá, Japón y Corea. Observando los aplicantes principales y la cantidad de paten-

Tabla N° 2. Patentes solicitadas y concedidas de Stevia (género) en la base de datos de la PATENTSCOPE. Países principales

Países principales y cantidad de patentes				Aplicantes principales y cantidad de patentes	
Países	N° patentes	Países	N° patentes	Nombre	N° patentes
Estados Unidos	4.649	España	167	Basf se	322
PCT	2.997	Brasil	84	Takeda Pharmaceutical Company Limited	205
China	1.641	Sudáfrica	62	Takeda Pharmaceutical	176
Oficina Europea de Patentes	1.583	EAPO	39	Takeda Pharmaceutical Company Limited	158
Canadá	1.118	Portugal	27	The Coca-Cola Company	142
Japón	576	Israel	24	Abbott Laboratories	128
República de Corea	544	Argentina	19	Cadbury Adams Usa Llc	125
Méjico	267	Uruguay	16	Bayer Cropscience Ag	96
Alemania	258	Marruecos	12	Chun, Hyun Chul	86
Federación Rusa	222	Colombia	6	Jeon, Won Chan	82

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de PATENTSCOPE de la OMPI. Fecha de acceso 29 de agosto de 2016.

tes, la Basf se tiene 322 patentes solicitadas y concedidas, siguiéndole la Takeda Pharmaceutical Company Limited con 205 patentes; esta es una gran corporación japonesa que tomó provecho del trabajo de cooperación entre el gobierno del Japón y el paraguayo en materia de desarrollo agrícola. Esta misma corporación con otras denominaciones tiene más de 300 patentes.

La Coca Cola tiene solicitadas y obtenidas 142 patentes sobre nuestro edulcorante, aunque le resulta más fácil producir sintéticamente un edulcorante que tenga las mismas propiedades y en su publicidad refiere a la *Stevia Rebaudiana Bertoni*, incluso imágenes de nuestro país.

4. De las corporaciones que protegen sus derechos en el mercado de los EE UU

Considerando ya las patentes solicitadas y concedidas sobre *Stevia Rebaudiana Bertoni*, como especie en los EE UU, en la base de datos Patenscope, tenemos la distribución de la Tabla N° 3. La PureCircle con fuerte presencia en Paraguay, bajo dos denominaciones tiene 61 patentes registradas, de nuevo la Bayer aparece protegiendo en el mercado de los EE UU 30 patentes.

5. Conclusiones

De la evidencia presentada se deriva que una nueva forma de alambramiento o de acumulación por apropiación se da a través del cercamiento ya del conocimiento tradicional de los guaraní sobre especies botánicas y sobre sus mismas propiedades medicinales. Es la misma apropiación por desposesión que se da con el recurso tierra, cuando se acaparan, privatizando tierras públicas. Esto implica que

Tabla N° 3. Patentes solicitadas y concedidas de *Stevia Rebaudiana* (especie) de Estados Unidos en la base de datos de PATENTSCOPE

Aplicantes principales y cantidad de patentes	
Nombre	N° patentes
Warner-Lambert Company	54
PureCircle Sdn Bhd	45
Mono Sol Ex, LLC	33
Markosyan Avetik	31
Bayer CropScience AG	30
Fuisz Technologies Ltd.	29
Concéntrise Manufacturing Company de Irlanda	20
Nabisco Brands, Inc.	20
Life Savers, Inc.	19
PureCircle EE.UU. Inc.	16

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de PATENTSCOPE de la OMPI. Fecha de acceso 29 agosto de 2016.

* Los hallazgos de Estados Unidos son de 1.115 patentes solicitadas y concedidas.

la cuestión debe encararse en las políticas de lucha contra la pobreza y de recuperación de la soberanía sobre los recursos naturales y el conocimiento tradicional y de la biodiversidad asociada.

Sin dudas esta biopiratería es una de las principales causas de la pobreza, y constituye uno de los desafíos que tienen las ciencias sociales en nuestro país, que consiste en alimentar la discusión pública sobre este tópico aclarando el trasfondo de esta forma de acumulación por desposesión.

Bibliografía

Arenas, P. (1997). *Nota introductoria al estudio del padre Franz Müller sobre la farmacopea guaraní*. Centro de Estudios Farmacológicos y Botánicos (CEFYBO). Argentina. *Parodiana*, 10 (1-2): 189-196.

Arenas, P. (1997). *Drogas y medicamentos de los indios Guaraní (Mbyá, Pai y Chiripa) en las regiones orientales de la selva del Paraguay*.

Arias, P. (2014). *Mercantilización del territorio en los Andes neuquinos. La relación entre la privatización de la tierra y la privatización del conocimiento (1876-1963)*. En Calderón, C. et. al, *Bienes comunes: espacio, conocimiento y propiedad intelectual (275-328)*. Buenos Aires: CLACSO.

Basualdo, I., Soria, N., Ortiz, M. y Degen, R. (2004). *Plantas medicinales comercializadas en los mercados de Asunción y Gran Asunción*. Parte I. *Rojasiana*, 6 (1): 95-114.

Bertoni, M. (1899). *El Caá-ehe (Eupatorium Rebaudionum, species nova) Una nueva planta sacarífera*. *Revista de Agronomía*, Tomo II, 1: 35-37.

Bertoni, M. (1905). *Stevia rebaudiana* Bertoni. *Anales Científicos Paraguayos*, 1(5):3.

Bertoni, M. (1905). *Le ka'a he'e*. *Anales Científicos Paraguayos*, 5 (1): 1-14.

Bertoni, M. (1918). *La stevia rebaudiana Bertoni. La Estevina y la Rebaudina. Nuevas substancias edulcorantes*. *Anales Científicos Paraguayos*, 2, 129-134.

Bertoni, M. (1927). *La Civilización Guaraní. Parte III. Conocimientos La Higiene y Medicina Guaraní*. Reimpresión, 2009, 300 pp.

Casaccia, J. y Álvarez, E. (2008). *Recomendaciones técnicas para la producción sustentable del ka'a he'e: Stevia rebaudiana en el Paraguay*. (Manual técnico N° 8). Caacupé, Paraguay: Instituto Agronómico Nacional.

Fogel, R. (2010). *Los Pueblos Guaraní en la formación de la nación paraguaya*. Edición Universidad Nacional de Pilar/CERI/Fondec. 324 pp.

Naciones Unidas. (1992). *Convenio sobre la diversidad Biológica*. Brasil, Rio de Janeiro.

OMC, OMPI, OMS. (2013). *Promover el acceso a las tecnologías médicas y la innovación Intersecciones entre la salud pública, la propiedad intelectual y el comercio*. Documento Técnico. 285 pp.

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. Base de Datos Patentscope; Resultados de búsqueda mayo de 2016. Recuperado de <https://patentscope.wipo.int/search/en/search.jsf>

Análisis de las políticas de salud penitenciaria de las mujeres privadas de libertad



Oscar Balbuena Jara¹
José Galeano Monti²

Resumen

En la presente ponencia se lleva a cabo un análisis de la situación del acceso al derecho a la salud de las mujeres que se encuentran privadas de libertad en Penitenciarías o áreas de mujeres del Paraguay. Para la elaboración del presente trabajo, se utilizó la metodología de análisis de datos secundarios (Vieytes, R; 2004), basado en datos generados en el primer censo de mujeres privadas de libertad, llevado a cabo por el MNP. En el trabajo original se entrevistaron a 785 mujeres privadas de libertad, correspondiente al 96,5% de la población.

El acceso a la salud de las mujeres privadas de libertad se encuentra limitada por las políticas de salud de las instituciones de encierro, las cuales no incluyen sistemas de protección social en sus delineamientos. Las principales evidencias que sostienen esta afirmación son que 37,9% de las mujeres manifestó estar con estado de salud

1 Jefe de Investigación y Estadística Social, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). E-mail: oscar.balbuena@mnp.gov.py

2 Director de Investigación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). E-mail: jose.galeano@mnp.gov.py

regular³, y el 18,7% con mal estado de salud (MNP, 2016). El 34,5% señaló que la comida en el penal era regular⁴, y el 30,8% dijo que la misma era de mala calidad (MNP, 2016). Con respecto a las atenciones ginecológicas, 57,8% no accede a ellas; y de las que sí acceden, el 71,2% fueron estudios de Papanicolau, sin embargo no tuvieron los resultados de sus estudios en el 16,5% de los casos (MNP, 2016). En cuanto a la salud mental, el 89% no recibe atención psiquiátrica, y el 57,8% no recibe atención psicológica (MNP, 2016).

1. Introducción

El presente trabajo es presentado en el marco del *I Congreso Paraguayo de Ciencias Sociales*, Centros CLACSO – Paraguay, en conmemoración de los 50 años de CLACSO; “*Las ciencias sociales ante los retos de la Justicia Social*”.

En él se lleva a cabo un análisis de los resultados obtenidos en el censo nacional de mujeres privadas de libertad en el sistema penitenciario del Paraguay, y que fue llevado adelante por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) en todas las cárceles del Paraguay. Se incluyen en el análisis los datos específicamente relacionados al acceso al derecho a la salud por parte de la población de mujeres privadas de libertad en el país. En el mismo se llevaron a cabo entrevistas con el 96% de la población de mujeres privadas de su libertad en el año 2015.

Los temas a desarrollar en el presente artículo se encuentran específicamente relacionados al acceso al derecho a la salud en los contextos de encierro del Paraguay por parte de las mujeres privadas de libertad. Se hará uso de la base de datos generada por la mencionada investigación, con el fin de desarrollar una exposición y análisis de la situación del acceso al derecho a la salud de esta población. Se considera que ésta es una de las poblaciones menos visibilizadas de la sociedad paraguaya, hecho por el cual se considera importante describir su situación de manera científica.

3 En una escala de bueno-regular-malo.

4 Ídem.

Específicamente, se profundizará en el análisis de cinco sub dimensiones del censo de mujeres privadas de libertad, en donde se incluyen indicadores del estado de salud, antes y después de la privación de libertad; la calidad de la comida y su influencia en la salud; controles y atenciones ginecológicas, con relación al acceso y a la facilitación de los informes derivados de ellas; salud mental; y, mujeres embarazadas y con hijos lactantes.

Con el presente trabajo, se intenta que sea un aporte científico al estado del arte relacionado a los estudios con enfoque de género y de derechos, y al del estudio de las condiciones de alojamiento de las mujeres durante la privación de libertad, al estudio de géneros, de poblaciones vulnerables, entre otros aportes. El mismo es puesto a disposición de la comunidad científica, académica, a las autoridades relacionadas con la situación descripta, y a la opinión pública en general.

Se cree asimismo que este trabajo suma al objetivo de lograr incidencias políticas a través de la producción de información sobre contextos generalmente poco visibilizados, y que sirva de aporte para la adaptación de las políticas públicas relacionadas a las mujeres, específicamente a las que se encuentran privadas de libertad.

2. Objetivos

El objetivo principal del presente trabajo es el de analizar y visibilizar la realidad acerca del acceso al derecho del acceso a la salud de las mujeres privadas de libertad en el Paraguay.

Entre los objetivos específicos se encuentran el de presentar ante las autoridades políticas del Paraguay, la comunidad científica, académica y a la sociedad civil en general, datos obtenidos en investigaciones científicas sobre la realidad de las mujeres que se encuentran privadas de libertad en el país, y constituirse como un insumo útil para discusiones políticas, en el marco del delineamiento de políticas públicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de las mujeres privadas de libertad en particular, así como de las personas que se encuentran privadas de su libertad, bajo custodia del Estado paraguayo.

3. Marco metodológico

El presente es una ponencia, enmarcada en la generación y presentación de datos acerca de fenómenos sociales relacionados al bienestar, a la protección social, y al delineamiento de políticas públicas con base en datos válidos y confiables, y con evidencia científica.

Se trata de un trabajo analítico, en el cual se utilizó la base de datos generada por el censo de mujeres privadas de libertad 2015, llevado a cabo por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, institución estatal extra poder. Por tanto se trata de un análisis científico de datos secundarios, producidos por la mencionada institución estatal (Vieytes, 2004).

Con relación al censo de mujeres; este fue llevado a cabo a nivel país, e incluyó a todas las penitenciarías de mujeres y a las áreas de mujeres de las penitenciarías de varones del Paraguay. Se realizaron entrevistas con 785 (N=785) mujeres privadas de libertad, en donde se incluyeron preguntas relacionadas a aspectos de la salud, en función del acceso y la calidad del mismo.

4. Datos relevantes

Estado de salud percibidos

Con relación al estado de salud de las mujeres privadas de libertad, se utilizó una escala de *bueno - regular - malo* con la finalidad de conocer cuál era la percepción que tenían de su salud en el momento de la entrevista, a lo que señalaron, en el 37,9 % de los casos, que se encontraban con estados de salud regular, y el 18,7 % del total manifestó encontrarse en un mal estado de salud (MNP, 2016).

Los datos indican que las mujeres privadas de libertad tienen una percepción negativa acerca de sus estados de salud, ya que el 56,6 % del total de mujeres entrevistadas señaló que se encontraba con estados de salud entre regular y malo (MNP, 2016).

La calidad de la comida

Se considera que la relación entre la calidad de la comida y la salud es directa, ya que la alimentación y su calidad colaboran con el desa-

rollo y el crecimiento de las personas. Por tanto, obtener datos sobre este aspecto de la salud es de crucial importancia.

Al observar los datos obtenidos en el censo de mujeres, se pudo apreciar que, en sentido general, las internas consideran que la calidad de la comida que sirven en la institución de encierro es, en el 34,5 % de los casos, regular. Y, en el 30,8 % de los casos se consideró que la misma era de mala calidad (MNP, 2016).

De esta forma se observa que el 65,3 % de las mujeres que fueron entrevistadas en el censo, señaló que la calidad de la comida es entre mala y regular, hecho que da una idea de la calidad de la misma en las instituciones de encierro para mujeres.

Atenciones ginecológicas

Las mujeres deben realizarse controles de rutina, y recibir atenciones ginecológicas en caso necesario, debido a que sus organismos así lo requieren. Los tipos de estudios y controles, así como la cantidad de veces que deben realizarlos, ya sean en el año, mes o semana, dependen de varios factores, los cuales debido a la naturaleza del trabajo, no se analizaran en el presente. Sin embargo, sí se analizan algunos datos que fueron obtenidos en el censo del MNP.

Papanicolau

De esta forma se indica que, con respecto a las atenciones ginecológicas, el 57,8 % de las mujeres que fueron entrevistadas manifestó que no accede a ellas, y de las que señalaron que sí acceden, el 71,2% fueron estudios de Papanicolau. Sin embargo, no obtuvieron los resultados de sus estudios en el 16,5% de los casos (MNP, 2016).

Mamografías

Por otra parte, mientras que las tasas de atenciones relacionadas a este estudio indican que solamente el 30,2 % se realizó estudios de mamografía. Asimismo, del total de mujeres privadas de libertad que manifestó haber tenido atenciones o controles de mamografías, el 8,2 % todavía no conocía los resultados al momento de la entrevista (MNP, 2016).

Estos datos dan cuenta de las tasas de acceso a dos de las atenciones ginecológicas más importantes para las mujeres, y que guardan relación con la prevención de diferentes tipos de afecciones relacionadas, incluyendo al cáncer del cuello uterino y al cáncer de mamas. Con lo que se puede apreciar que estas necesidades sanitarias básicas de las mujeres privadas de libertad no están cubiertas en su totalidad, y guardan un déficit importante con respecto al acceso a la salud en las penitenciarías del país.

Salud mental

Otro aspecto estudiado a través de los datos generados en el marco del censo de mujeres del MNP, es el que guarda relación con la salud mental de las mujeres privadas de libertad. Al respecto, los datos indican que 89 % de la población de mujeres privadas de libertad no recibió, hasta el momento de la recolección de datos del censo, atención psiquiátrica. Y en lo que respecta a las atenciones psicológicas, el 57,8 % manifestó no consultó con profesionales de psicología en los últimos meses (MNP, 2016).

Al observar los datos se aprecia claramente las falencias en la posibilidad de acceso a atención a la salud mental de las mujeres que se encuentran privadas de su libertad. Nueve de cada diez mujeres bajo custodia del Estado no recibe regularmente atención de médicos psiquiatras; igualmente, y bajo la misma custodia estatal, seis de cada diez mujeres no recibe atención psicológica en la medida de sus necesidades.

Mujeres embarazadas y con hijos lactantes

Otro aspecto que se considera importante para la salud de las mujeres privadas de libertad, y que fue abordado por el censo, es el que trata acerca de las condiciones de la vida de las mujeres en prisión fue el relacionado al embarazo y a la maternidad.

Mujeres embarazadas o en periodo de lactancia

Acerca de mujeres que se encontraban en etapa de gestación, se halló que el 7,8 % de las mujeres privadas de libertad indicaron que se encontraban embarazadas, o en periodo de lactancia con respecto a hijos pequeños (MNP, 2016).

Por otra parte, de las mujeres que manifestaron estar embarazadas o en periodo de lactancia, 61,7 % señaló haberse embarazado estando en el penal (MNP, 2016). Del total de mujeres que dijo estar en alguna de las dos circunstancias mencionadas, el 68,2 % manifestó que sí tiene acceso a controles obstétricos (MNP, 2016).

Mujeres viviendo con sus hijos

De esta forma, el 6,6 % de las mujeres privadas de libertad se encontraba conviviendo con su hijo dentro del penal; y, de las mujeres que habían manifestado que se encontraban viviendo con sus hijos en el momento de la recolección de los datos de la investigación, el 96,8 % vivía con un solo hijo, y 3,2 % vivía con dos hijos dentro de la penitenciaría (MNP, 2016).

Igualmente, de las mujeres que habían señalado que se encontraban viviendo con sus hijos, indicaron además, en el 72,4 % de los casos, que sus hijos se encontraban con buen estado de salud, el 24,1 % manifestó que sus hijos se ostentaban un estado de salud regular, y por último, el 3,4 % manifestó que su hijo estaba con un mal estado de salud.

5. Consideraciones finales

Se considera que la cárcel afecta el estado de salud de las mujeres privadas de libertad, hecho que se puede apreciar en los datos obtenidos en el censo, en donde casi seis de cada diez manifestó encontrarse mal o regular con respecto a su salud percibida.

La comida ofrecida en las instituciones de encierro para mujeres privadas de libertad es de baja calidad según los datos obtenidos, lo cual es un punto importante a tener en cuenta, ya que la alimentación de las personas influye de manera directamente proporcional a la salud, y a la dignidad de ésta población. Se considera igualmente que la comida es un factor de riesgo para la salud de las mujeres en prisión.

Otro aspecto vulnerado en las instituciones de encierro para mujeres es el relacionado a las atenciones ginecológicas, específicamente estudios de papanicolau y de mamografías, ya que en general el acceso a este derecho no se logra, hay un gran número de mujeres que

no acceden a ellos, igualmente hay otro gran número que si accede a ellos, finalmente no obtienen los informes médicos que dan cuenta del estado en que se encuentra la población en ese sentido, por lo tanto es como si no hubieran accedido.

Al analizar los datos del censo del MNP, se logra apreciar que otro aspecto de la salud de las mujeres privadas de libertad que se encuentra sin respuesta, o al menos con una respuesta limitada por parte del Estado, es el de la salud mental. Ya que seis de cada diez mujeres no son atendidas regularmente por profesionales de la psicología, y solamente una de cada diez manifestó que fue atendida en algún momento por un médico o médica psiquiatra, por lo tanto, se considera que el derecho a acceder a atención en salud mental se encuentra vulnerado en las cárceles de mujeres.

Las mujeres que viven con sus hijos no logran aún asegurar la atención integral de la salud de éstos en los servicios de salud de las penitenciarías de mujeres, lo cual es un hecho preocupante, desde el punto de vista del interés superior del niño (CDN, 1989). Es de crucial importancia que el Estado paraguayo logre crear un sistema sanitario integral y de calidad, que incluya la atención de niños y niñas que viven con sus madres en situación de encierro, por parte de profesionales especializados y capacitados en salud de la niñez.

En general, el acceso a la salud, en sus diferentes aristas, se encuentra vedado por parte de las instituciones de encierro. El derecho a la atención médica especializada para mujeres privadas de su libertad y sus hijos e hijas, debe ser visto, en la delineación de las políticas públicas para ésta población, como prioritario, ya que los datos analizados sugieren que en la actualidad el ejercicio de este derecho no está garantizado.

Bibliografía

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). *Censo de mujeres privadas de libertad 2015. Condiciones de vida, vulneración de derechos humanos, tortura y malos tratos*. Asunción: MNP.

Vieytes, Rut (2004). *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad. Epistemología y técnicas*. Buenos Aires: de las ciencias.

UNICEF (2006). Convención sobre los derechos del niño.

Ley N° 4288/2011. Del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes.

UNODC (2011). Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok).

Análisis de Política Pública de Paraguay para la Agricultura Familiar: “Programa de Modernización de la Gestión Pública y Apoyos Agropecuarios” (PAGRO)



Brigida Choquehuanca Laura¹
Renata Brasileiro Franco
Rafael Lucas Alves Ferreira

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo general coleccionar informaciones y realizar un análisis sobre una política pública gubernamental destinada al sector de agricultura familiar en el país de Paraguay. Para éste, fue seleccionada la política pública instaurada en el año 2007 en el país, denominada como “Programa de Modernización de la Gestión Pública y Apoyos Agropecuarios” (PAGRO). Para el análisis tendremos en cuenta tanto la dimensión histórica e institucional de la creación de la política como el aspecto procesal y organizativo de la misma, teniendo en cuenta los aportes teóricos de análisis de las políticas públicas desarrolladas por estudios y acúmulos de ideas de las ciencias sociales y en particular de los estudios destinados al espacio rural y la agricultura. Resulta importante destacar que la política a analizar tiene como objetivo la Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios, siendo focalizada para beneficiar a los pequeños y medios productores rurales, por lo que se intentará ver la contextualización de la desigualdad de los sectores que ocupan el espacio rural en Paraguay y de qué forma esta política resulta abarcar al sector

1 Estudiantes de Desarrollo Rural y Sustentable de la Universidad Estadual do Oeste do Paraná. UNIOESTE. E-mail: cbrilaura25@gmail.com; renatabrasileirofranco@hotmail.com; rafaeldrsa@gmail.com

más desfavorecido en cuanto al aspecto de acceso a oportunidades de producir en el campo y de resistir frente a la histórica amenaza de ser devastados por los grandes y poderosos productores empresariales.

1. Introducción

En base a datos de Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), Encuesta de Hogares 2010, Paraguay cuenta con una población de 6.381.940, donde el 59% de la población reside en zonas urbanas y el 41% en zonas rurales, señala el Equipo Nacional Estrategia País - ENEP (2012, p.12). Se sitúa en la zona central de América del Sur, compuesto en 17 departamentos y su capital es la ciudad de Asunción. Tiene límites con Argentina al sureste, sur y suroeste, con Bolivia al norte y con Brasil al este (DGEEC, s/f).

Se caracteriza por ser eminentemente rural ya que el 46% de la población reside en las áreas rurales y el sector agropecuario y forestal es uno de los más importantes en la generación del PIB. “Cerca del 90% del valor de las exportaciones, incluido productos agro-procesados, y alrededor del 43% del empleo nacional.” (MALARÍN, et al., S/f., p. 2).

Hasta mediados del siglo XX, se considera que Paraguay tenía su economía rural basada en la producción campesina. Hacia 1960 comienza un acelerado proceso de modernización, de la mano de las políticas de crecimiento económico que se promovieron en el país. En las últimas décadas se destacó la consolidación de la soja como cultivo principal, desplazando productos que antes se destacaban como el algodón, respondiendo a la tendencia de los precios internacionales, a la demanda de los mercados externos y actualmente éste se consolida como el principal producto de exportación.

Se generó a partir de este proceso, un contraste entre el dinamismo económico de los productores de soja, y de quienes continuaron con otros cultivos, agricultores familiares campesinos. Se amplió la brecha de desigualdad entre el sector de las grandes empresas dedicadas a los cultivos para exportación y el sector de agricultura familiar, en el que se nota una tendencia a ser desplazados los campesinos y a aumentar la concentración de tierras en mano del sector empresarial dominante.

A partir de 1980 el desenvolvimiento histórico del sector resulta en un óptimo crecimiento de la economía, haciendo con que tuviese un incentivo para el surgimiento de nuevas políticas y programas de asentamiento estadual, y teniendo como avance las infraestructuras rodoviarias, donde fortaleció la expansión de fronteras agrícolas para el cultivo de algunas culturas que promueven el desenvolvimiento del sector económico del País.

Es por ello que el apoyo para el sector rural se caracteriza por deber ser importante y diferenciado, dando oportunidad y apoyo con variables estrategias por parte del gobierno. En este caso uno de esos es la que se viene desarrollando a través del “Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuario”, que tiene alcances en el ámbito rural de varios departamentos del país. En el primer Tramo (2011) contribuyó a los pequeños productores que pertenecen a la agricultura familiar y campesina de los departamentos de Paraguari y Cordillera; en el segundo Tramo a partir del 2012 los departamentos de Paraguari, Cordillera, Caaguazú, Caazapá y Guairá, Central, Itapúa, San Pedro, Concepción y Pte. Hayes, informa MAG (2015.).

Dentro de esa categoría, el financiamiento exclusivo para el “Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuario” se da a través del Banco Internacional de Desarrollo (BID).

A seguir en el trabajo se desarrollará algunos puntos de análisis de ésta política pública.

2. Breve desarrollo de PAGRO

En primer lugar, teniendo cuenta los datos históricos de la configuración de la estructura del sector rural de Paraguay, partimos hacia un análisis histórico e institucional de la política pública, en la cual es necesario entender la institucionalización de la categoría de agricultura familiar en el país intentando identificar si la misma surgió de una demanda popular o fue una acción exclusivamente gubernamental.

El organismo ejecutor del PAGRO es del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y particularmente la Dirección Nacional de coordinación y administración de Proyectos (DINCAP).

Este ministerio ha elaborado la definición para agricultura familiar como:

“La actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción en un predio; que además no contrata en el año un número mayor de 20 trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo, que residen en la finca y/o en comunidades cercanas y que no utiliza más de 50 ha en la Región Oriental y 500 ha en la Región Occidental de tierras, independientemente del rubro productivo” (SALCEDO, et al.,2014, p.31)

Según los autores Bulow y Carvalho (2012) se necesita entender la diferencia entre el contexto de movilización política respecto a la Agricultura Familiar y campesina entre los diferentes países, y el avance heterogéneo que se da respecto a las políticas públicas que atiendan a este sector, ya que está relacionado con el debate y la inclusión institucional de los agricultores familiares como sujetos de gran importancia para el planeamiento de acciones gubernamentales a la sociedad como un todo. Se observa, en Paraguay recién en 2002 fue inserto el término “agricultura familiar” en el Estatuto Agrario y aun así con dificultades en los criterios de delimitación de esta categoría lo que dificulta la ejecución de la institucionalización de políticas para este sector.

Es así que debemos entender las dificultades provenientes de un proceso que está en desarrollo de instauración de la categoría de agricultura familiar, y por lo tanto lo que esto significa en medidas de límites de reconocimiento de las demandas reales del sector y al mismo tiempo los avances que se están realizando respecto a la institucionalización de políticas destinadas al mismo.

Según datos de MAG (S/f.), PAGRO se enmarca jurídicamente en la Ley n°3639, aprobada el 13 de marzo de 2007 en el que se determina el préstamo entre Paraguay y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) que es el órgano financiador del programa. El mismo tiene como objetivo general, el de contribuir a la mejora de la productividad y el aumento de ingreso de los pequeños y medianos productores agropecuarios. El programa enfatiza fortalecer la agricultura

familiar, para lograr la seguridad alimentaria e inserción a cadenas de valor a través del incremento de la cobertura de los servicios institucionales con calidad, enfoque territorial e inclusiva (MAG, 2015).

Se busca compensar parcialmente y de manera transitoria la caída de los ingresos por la eliminación de apoyos destinados a la entrega de insumos por parte del MAG, cambiando la manera de abordar las acciones gubernamentales de manera que se basa en transferencia directa de renta, y con tres variables importantes para su desenvolvimiento. La implementación de una política de apoyo agrícola eliminando la duplicación de esfuerzos; el acompañamiento y verificación sistemática de la eficiencia y eficacia del apoyo concedido y el desenvolvimiento y promoción de tecnologías agrícolas para la agricultura, con mejor desempeño, mayor impacto y mayor rentabilidad social. Es así que el programa funciona a base de empréstitos y esas operaciones están ligadas con fundamentos y criterios de la política, que contribuyen para una mayor eficiencia en el apoyo a gestión pública estatales en el sector agrícola.

El programa tiene un eje de Apoyos para Adopción de Tecnologías que se basa en el financiamiento a través de la entrega en efectivo a productores seleccionados a efectos de cubrir parcialmente los costos de inversión. Dichas tecnologías formaron parte de un Menú de Opciones Elegibles (MOE) definido anualmente por el Programa, dentro del financiamiento elegible en cada opción del MOE se incluye la entrega en efectivo para cubrir costos de asistencia técnica para la aplicación de la tecnología.

Ejemplos de tecnologías del programa son: encalado, subsolado, abono verde y labranza mínima.

Los apoyos dentro de esta categoría tendrán un techo agregado equivalente hasta US\$ 1,300 para cada productor durante la vida del Programa, independiente de las tecnologías adoptadas, la superficie en la cual se apliquen y el año del programa en que se ejecuten. Para la implementación del Programa, los productores que reciban apoyos del mismo deben contratar empresas Proveedoras de Servicios de Tecnológicos (PST) (MALARÍN et al., S/f., p.16).

Según el documento del BID sobre el programa, el apoyo directo del Banco en los préstamos a los productores representaría una mayor estabilidad respecto a la administración y política fiscal de los anteriores apoyos del MAG en el sector, como citado en el siguiente fragmento:

Un aspecto central de los mecanismos de apoyo identificados por el MAG es su contribución a un manejo más eficiente del gasto público agropecuario. Una política de apoyos basado en dichos mecanismos contribuirá a clarificar de forma ex-ante el manejo presupuestario dirigido al sector, evitando de esta forma los recortes fiscales periódicos asociados con los actuales apoyos ad-hoc de entrega de insumos que vienen impactando negativamente en la calidad y cobertura de los servicios agropecuarios con incidencia directa sobre la competitividad del sector (sanidad agraria, investigación e innovación tecnológica) (MALARÍN et al., p. 7, S/f.).

Estos cambios respecto a la manera de realizar las acciones gubernamentales tienen que ver con un proceso que se instauró en 2004 en el país en el que se realizó una “reestructuración orgánica y modernización funcional del MAG buscando alcanzar dos resultados: (i) la focalización de sus funciones hacia la formulación, coordinación, supervisión y evaluación de políticas dirigidas al sector agropecuario: y (ii) el ajuste de sus servicios a la demanda de los usuarios” (MALARÍN et al., S/f., p.5).

A partir de estos objetivos y el funcionamiento de la política analizamos dos aspectos: el primero referente a la participación de los actores en la formulación de la política pública y el segundo referente a una posible clasificación de la misma teniendo en cuenta la diferenciación conceptual de las políticas propuesta por Flexor y Leite (2007).

Respecto al primer aspecto, teniendo en consideración el proceso reestructuración de la institución del MAG y los objetivos de compensar lo que se considera como una trayectoria de mal funcionamiento de las políticas del mismo, observamos que si bien tiene relación con demandas del sector de la agricultura familiar campesina del país, se trata de una acción proveniente más bien de una exclusiva finalidad de la acción gubernamental, lo que genera que el andamio del programa y su efectividad dependan del proceso

de diálogo con los beneficiarios. También es importante entender que la transferencia de renta para la compra de tecnologías debería ser acompañada por otros ejes de acciones más amplias a nivel agrario, tratándose de un contexto de concentración de tierras profundo por parte de empresas, lo que demanda que se planee un amplio aspecto de políticas que valoricen a los agricultores familiares y garanticen su mantenimiento en el campo.

Respecto al segundo aspecto Flexor y Leite (2007) proponen una diferenciación conceptual dentro de las políticas públicas entre las de carácter distributivo en las cuales los actores no dialogan entre sí, siendo intermediados por el Estado, las de carácter regulatorio en las cuales la acción público-estatal se basa en un conjunto de normas y procedimientos acordados entre los diferentes agentes; y las de carácter redistributivo, en las que el Estado por medio de instrumentos de política estaría distribuyendo de una otra forma algo que poseía configuración previa, en las cuales a pesar de la mediación gubernamental hay una fuerte posibilidad de conflicto entre diferentes actores sean a favor de la política o en contra.

Es así que el PAGRO lo clasificamos como una política pública de carácter distributivo, ya que actúa en pro de disminuir la desigualdad entre la productividad del sector de los pequeños y medianos productores comparados con los grandes productores, no es por otro lado una política que realice una ruptura en la estructura del espacio rural consolidada heterogéneamente, sino que paliativamente realiza apoyos a sector considerado menos favorecido. En el documento que aprueba la Ley 3639, donde se explicitan los posibles beneficiarios del programa, se especifica que brinda apoyos en forma individual y no a organizaciones de agricultores como comités por ejemplo, lo que indica la falta de diálogo entre los actores envueltos en la política y lo que quizás refuerza el hecho de constituirse en una acción primordialmente proveniente de la escala institucional gubernamental y no relacionada directamente con las organizaciones sociales de campesinos.

En segundo lugar durante el análisis de la política en cuestión nos cabe analizar el involucramiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como órgano financiador del PAGRO. Ya que vemos una

relación directa entre la decisión del Estado y el BID para los cambios destinados a la política pública, cabe preguntarnos cuales son los intereses de dicho Banco, y cuál es el nivel de intervención en la gobernabilidad y en los aspectos de la política en cuestión.

Es así que conforme al análisis, nos preguntamos si realmente el programa elegido es en realidad diferenciado para el desarrollo rural atendiendo al sector campesino y a la agricultura familiar (como lo dice en el discurso y en los documentos encontrados), o si se limita a ser una política agraria que no atiende en su totalidad a la amplia gama de productores pequeños, segmentos empobrecidos del campesinato, que quizás no alcanzan a ser beneficiarios de transferencias monetarias con las mismas oportunidades que los medianos productores, o atendiendo a los intereses de entrar en el mercado, como plantea el órgano financiador.

Cabe resaltar la característica propia del sector del campesinado en América Latina de dificultad de acceso a créditos bancarios para financiar insumos para las producciones, relacionada a la conformación histórica de exclusión y vulnerabilidad de este sector respecto al interés de los órganos económicos en general. Como citado a continuación el fragmento del artículo: “La agricultura familiar en cifras” publicado por la FAO.

En la región, la oferta financiera es limitada. Las escasas fuentes de financiamiento con que cuenta la agricultura familiar en la región redundan en mínimas inversiones en tecnología e infraestructura agrícola (LEPORATI; et al., 2014, p.52)

El contrato entre el Estado de Paraguay y el Banco están relacionados con los consensos existentes entre entidades nacionales e internacionales sobre la importancia del proceso de degradación del suelo en Paraguay y su efecto en el sector de agricultura familiar campesina; sobre todo, en la reducción de la productividad y su consecuente efecto en los ingresos. Para revertir el proceso de degradación se ha fomentado la adopción e incremento de tecnologías dirigidas a conservar los recursos, sin destacar énfasis en los efectos de esas tecnologías en la productividad.

El enfoque en este sector de la innovación para reforzar el apoyo a pequeños y medianos productores es priorizar la tecnología con efectos positivos que no afecten al medio natural ni alteraciones a la productividad. En ese sentido también se debe dar la importancia de diversificar la producción de pequeños productores para que éstos tengan acceso a mercados más dinámicos, y sus ingresos sean menos dependientes de la producción de rubros de autoconsumo.

Más allá de los incentivos del Estado para la Agricultura el banco también actúa de forma estratégica en el programa, tiene una acción en tres áreas: fortalecimiento del gobierno Paraguayo; tener el desenvolvimiento sustentable a través de la economía del mercado; reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población de baja renta.

Con la participación el banco el programa busca superar las deficiencias de la política referentes a apoyos a la agricultura en el Estado.

Teniendo en cuenta lo que representa un Banco de porte internacional que invierte en los países subdesarrollados hacia varios sectores con determinada concepción de desarrollo y estrategias ligadas al mismo, es posible valorar por un lado el acceso que los beneficiarios tienen a través de esta política a renta que no tienen generalmente a través de órganos financiadores articulados directamente como productores individuales; por otro lado es necesario entender las repercusiones de las alianzas entre Estados Nacionales y Bancos de este porte, para sustentar sus políticas públicas, lo depende realmente del proceso de interferencia del Banco en las decisiones como en la capacidad del Estado Paraguayo de pagar el préstamo concedido.

Para finalizar se presentará el aspecto referente a los resultados alcanzados a través del PAGRO para entender su nivel de alcance y efectividad respecto a los objetivos del mismo. Se expondrán datos extraídos del documento elaborado por el BID lo que representa un límite metodológico por no tener datos de fuentes de agricultores beneficiados, pero representan una aproximación al resultado parcial del PAGRO.

A partir de Malarin; et al. (S/f.), en cuanto al número de familias beneficiadas, se ha beneficiado en el primer tramo a 2.238 productores,

reconocidos por el Organismo Financiador, en tanto que en el segundo tramo (2012) se benefició a aproximadamente 4.500 productores de los cuales 3.586 productores se encuentran en proceso de reconocimiento y alrededor de 1.000 productores a ser reconocidos en el tramo tres (2013).

Se considera que los principales resultados refieren a las siguientes estimativas: en diciembre de 2011 se supera la meta de 1.900 productores para el primer tramo, con 2.238 beneficiarios y se ha inyectado al sector más de 3.000.000 de U\$S en servicios de asistencia técnica e insumos que han contribuido a mermar el impacto de la sequía y de la crisis económica sufrida por el sector en los Dptos. de Cordillera y Paraguarí.

De enero a noviembre 2012: Se supera la meta de 2.975 productores para el segundo tramo, con 3.586 beneficiarios en proceso de reconocimiento y 1.000 más a ser reconocidos en el 2013 y se ha inyectado al sector más de 3.000.000 de U\$S en servicios de asistencia técnica e insumos que han contribuido a mermar el impacto de la crisis económica sufrida por el sector en los Dptos. Cordillera, Paraguarí, Caaguazú, Caazapá y Guaira.

Los datos encontrados se limitan al año 2013, pero es posible observar que el programa está estructurado a partir de cinco tramos, habiendo alcanzado hasta 2013 la consolidación de dos tramos, se irán agregando más departamentos para la ejecución del PAGRO ampliándola a la extensión de todo el país.

3. Consideraciones Finales

A través de los datos recolectados sobre el “Programa de Modernización de la Gestión Pública y Apoyos Agropecuarios” y del análisis realizado en base a bibliografías relacionadas con las políticas públicas y la agricultura familiar, se pudo observar que dicho programa representa un elemento relevante dentro de un proceso que se está consolidando en la mayoría de los países de América Latina sobre el esfuerzo de fortalecimiento institucional que siguen algunos gobiernos para construir las bases de apoyo a la agricultura familiar.

En este aspecto Paraguay hace relativamente poco tiempo que viene avanzando en la institucionalización y focalización en las políticas para el sector de la agricultura familiar campesina, ya que representa un desafío la instauración de criterios para formalizar el término agricultura familiar, sin homogenizar o excluir actores de gran importancia.

Por lo que el PAGRO representa también en este marco un avance, ya que es destinada a pequeños y medianos productores, y en sus documentos institucionales se nombra los términos Agricultor familiar y campesino.

Por otro lado pudimos identificar algunos rasgos propios de la política pública que nos traen cuestionamientos como por ejemplo la relación entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Estado Nacional de Paraguay, teniendo en cuenta la vulnerabilidad económica que históricamente ha precedido a los países de América Latina respecto a los préstamos de Bancos internacionales.

Por último, resulta importante destacar que se ha llegado a las metas de los beneficiarios estimados por el programa, lo que representa que ha sido efectiva su ejecución y ha generado inclusión de pequeños y medios productores dentro de los beneficios de la política pública.

Nos cabe problematizar si se está cumpliendo el papel de los agricultores familiares y campesinos en el diálogo con los Estados para la implementación de acciones gubernamentales que respondan a las demandas populares, siendo que varias políticas públicas poseen un proceso de instauración a veces vertical y con poca apertura a la retroalimentación y mejoramiento de las acciones desde la población como un todo.

Bibliografía

DGEEC. (s.f.). PARAGUAY: Síntesis Histórica. Disponible: <<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Atlas%20Censal%20del%20Paraguay/2%20Atlas%20Paraguay%20censo.pdf>>. Acceso: 22/05/2017.

Equipo Nacional Estrategia País (2012). Situación Económica Social y Ambiental en Paraguay: La Superación de la Pobreza como Desafío Prioritario en el Bicentenario de la Independencia nacional. Disponible: <<http://www.geam.org.py/v3/cgp/files/2009/01/DIAGN%25C3%2593STICO-PAIS-UT-2012.pdf>>. Acceso 22/05/2017.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sérgio Pereira (2007). Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. IN: LIMA, Eli et al (org.). Mundo Rural IV: configurações rural-urbanas: poderes e políticas. Rio de Janeiro: MAUAD; EDUR. pp.199-216

LEPORATI, Michel; SALCEDO, Salomón; JARA, Byron; et al (2014). La Agricultura Familiar en Cifras. In: SALCEDO, salomón; GUZMAN, Lya (Ed.). Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Políticas. Chile: FAO.

MALARÍN, Héctor; DELGADO, Adriana. QUILLE, Hubert; et, al. (S.f.). “Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios (PR-L1001). BID.

Ministerio de Agricultura y Ganadería - MAG (S/f.). PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE APOYOS AGROPECUARIOS CONVENIO DE PRESTAMO 1800 OC-PR. [S.L.].

Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG (2015). Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios (PAGRO). Disponible: < <http://www2.mag.gov.py/index-b-nuevo.php?page=pagro.html>>. Acceso en: 29/05/2017.

SALCEDO, Salomón; LAO, Ana Paula, GUZMÁN, Lya (2014). El concepto de Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. In: SALCEDO, salomón; GUZMAN, Lya (Ed.). Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Políticas. Chile: FAO.

SALCEDO, Salomón; SANCHEZ, Adoniram; COLOMA, María José (2014). Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria: El exitoso caso del Proyecto Sandino. In: SALCEDO, salomón; GUZMAN, Lya (Ed.). Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Políticas. Chile: FAO.

VON BÜLOW, Marisa e CARVALHO, Priscila Delgado de (2012). Entre o nacional e o transnacional: o caso das organizações da agricultura familiar no Mercosul. In: GOHN, Maria da Glória e BRINGEL, Breno M. (orgs.). Movimentos sociais na era global. Petrópolis, RJ: Vozes, pp. 229-246.

Jóvenes, prevención y asistencia. Transformaciones en los campos de la política social y la política criminal en la Argentina contemporánea



Emilio J. Ayo¹

Resumen

Las discusiones públicas acerca de los jóvenes de sectores populares en la Argentina contemporánea no se encuentra sólo atravesada por los debates acerca de su situación de “vulnerabilidad” social o precariedad en sus condiciones de vida sino que a su vez recurrentemente gira en torno a su supuesta peligrosidad. En este sentido, no sólo participa el campo de los debates y políticas sobre lo “social” sino que la cuestión de la in-seguridad y las políticas de control del delito construyen las fronteras de dichas discusiones. Este trabajo se propone reconstruir las modalidades de problematización acerca de esta cuestión en las reorientaciones de los campos de la política social y la política criminal en Argentina durante la última década. Desde un abordaje metodológico cualitativos analizaremos las transformaciones de las intervenciones sociales orientadas a jóvenes y sus vínculos con la preocupación sobre la peligrosidad de los jóvenes de sectores populares en la construcción de la cuestión de la in-seguridad.

1 Trabaja temas de política social, políticas de prevención del delito y discusiones sobre seguridad. CONICET. Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo IIGG UBA. Grupo de Trabajo CLACSO 2016 – 2019: Sistema Penal y Cambios Sociales y Políticos en América Latina.

1. Introducción

Las discusiones públicas acerca de los jóvenes de sectores populares en la Argentina contemporánea no se encuentra sólo atravesada por los debates acerca de su situación de “vulnerabilidad” social o precariedad en sus condiciones de vida sino que a su vez recurrentemente gira en torno a su supuesta peligrosidad. En este sentido, no sólo participa el campo de los debates y políticas sobre lo “social” sino que la cuestión de la in-seguridad y las políticas de control del delito construyen las fronteras de dichas discusiones. Este trabajo se propone reconstruir las modalidades de problematización acerca de esta cuestión en las reorientaciones de los campos de la política social y la política criminal en Argentina durante la última década. Desde un abordaje metodológico cualitativos analizaremos las transformaciones de las intervenciones sociales orientadas a jóvenes y sus vínculos con la preocupación sobre la peligrosidad de los jóvenes de sectores populares en la construcción de la cuestión de la in-seguridad.

La “nueva prevención” del delito en la Argentina surge en el año 2000 como un posicionamiento “progresista” en términos de una “política democrática de seguridad” en oposición a la “mano dura” (Ayo, 2010). Sin embargo, no podemos sostener que se produzca un “giro preventivo” en la política criminal argentina, dado que en ella también se observa una marcada intensificación punitiva. En este contexto, las políticas preventivas establecieron una articulación estratégica con el campo de la política social (la prevención social del delito) en el momento en que este describía una fuerte centralización de la asistencia. Desde finales de la década del 2000 los campos de la política criminal y la política social muestran un desdibujamiento de esta articulación estratégica. En la política social a partir de la centralidad que la seguridad social recobra en dicho campo, y de las nuevas relaciones que esta establece con la asistencia, en particular con la emergencia de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en el año 2009. Este proceso de reorganización de los vínculos y los espacios de intersección entre los campos de la política social y la política criminal se presenta como un escenario propicio para indagar sobre los modos de problematización sobre la noción de seguridad, en cuanto a las continuidades y los dislocamientos que en ellos pueden observarse en el

desarrollo de las políticas que estructuran los campos de intervención aludidos, los campos de la política social y la política criminal.

2. Resultados

Nos referiremos ahora a las tensiones en las modalidades de problematización sobre las condiciones de vida que emergen de las intervenciones analizadas. En ellas encontramos una fuerte impronta de reorientación canalizada por la noción de “seguridad social” al mismo tiempo conjugada con nociones más propias del campo asistencial asociadas a la problemática de la “inclusión social” y al clivaje territorial, el cual no forma parte de la tradición histórica de la seguridad social en Argentina.

Una de las categorías centrales para tematizar las condiciones de vida que atraviesa las intervenciones analizadas es la de *vulnerabilidad* social. Una primera caracterización que surge es que la referencia a las condiciones de vida a partir de esta idea de vulnerabilidad social muestra una transformación de peso: la centralidad con respecto a una idea de trabajo que difiere de la perspectiva que caracterizó la hegemonía neoliberal: el trabajo, o en su forma negativa, el desempleo, no es responsabilidad propia de los sujetos como consignaba la retórica neoliberal, sino que se lo inscribe en un marco general de reflexión social que podemos observar en dos sentidos.

En un eje puede analizarse la referencia que inscribe la cuestión del empleo con los procesos de crecimiento económico y mejoramiento de los indicadores en el mercado de trabajo luego de la crisis de los años 2001 y 2002: el empleo y el desempleo no se relaciona principalmente con (in)capacidades de los propios sujetos, sino que es vinculado con las transformaciones macroeconómicas en distintos períodos históricos. Aquí se observa una tensión con respecto a las modalidades que habían caracterizado a los programas asistenciales laborales configurando el proceso de individualización de la protección social en Argentina a partir de los años noventa. Es en ese sentido que aparece una mirada que tensiona con aquellas interpretaciones individualizantes: de allí las referencias en los programas analizados acerca de que los problemas sociales que subsisten, lo hacen *más allá* de las

mejoras económicas y en el empleo. En este sentido esa idea de “el trabajo es la mejor política social” que caracterizó el discurso oficial hace hincapié en la necesidad de generar las condiciones económicas y sociales para el desenvolvimiento de los sujetos.

Esto nos lleva al otro eje en el que puede observarse esta transformación en la mirada sobre las condiciones de vida y el trabajo: una mirada de los derechos y las responsabilidades políticas. En los programas analizados, las situaciones de vulnerabilidad social y desempleo se encuentran insertas en una reflexión sobre el incumplimiento de derechos. Ahora bien, estas reorientaciones no delimitan una conformación homogénea de las perspectivas que asumen estos programas. Tanto en el *Seguro de Capacitación y Empleo* como en el *Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo* una de las categorías centrales es la noción de “empleabilidad”. Noción central de los planes asistenciales laborales de claro corte neoliberal que se desarrollaron a partir de mediados de la década de 1990 en Argentina, la de “empleabilidad” refleja la preocupación por las capacidades subjetivas que explicarían la situación de desempleo de un sujeto, al no poder adaptarse a las demandas de capacitación del mercado de trabajo. La noción de empleabilidad mostró una problematización del desempleo como “carencia del propio sujeto” (Grassi, 2003) que tendía hacia una responsabilización de las personas en tanto individuos por sus condiciones de vida. Sin embargo, puede observarse en estos programas un giro con respecto a la preocupación sobre la formación para el trabajo, alejándose de la empleabilidad neoliberal.

Las nociones de vulnerabilidad y empleabilidad en el Seguro de Capacitación y Empleo son reconstruidas en un marco de sentido que tensiona y reconfigura la mirada sobre las condiciones de vida que atravesaba la política social propia del período de hegemonía neoliberal. La preocupación por la formación para el trabajo y el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de los sujetos es puesta ahora en un entramado de interpretaciones que descentra la dimensión puramente individual.

Se reconstruye una mirada sobre el desempleo centrada en los procesos macroeconómicos y en las intervenciones estatales. Hay una referencia

a los “esfuerzos” estatales en pos de la “mejora” de la economía, con eje en la “creación de empleo” que es necesario profundizar para enfrentar la “situación de desempleo que aún afecta a las personas en situación de vulnerabilidad social”. En este sentido, si bien el programa se propone un objetivo de capacitación y mejoramiento de las capacidades de los trabajadores desocupados, apoyándose en la categoría de empleabilidad, el desempleo es encuadrado como un fenómeno cuyas causas deben buscarse en los procesos macroeconómicos que afectan al mercado de trabajo y a las políticas estatales que regulan su desarrollo, y no en las (in)capacidades de los desocupados. Las “políticas activas” aparecen como un modo de intervención en las condiciones de vida de los sujetos desocupados y en sus capacidades laborales pero sin encadenar causalmente los déficits de capacitación con la situación de desempleo.

Otro elemento crítico de esta mirada individualizante puede encontrarse en el Seguro de Capacitación y Empleo en cuanto al señalamiento de los límites del seguro de desempleo de carácter contributivo. Se argumenta que dada la extensión de trabajos no registrados y precarios el seguro de desempleo de base contributiva muestra importantes límites en cuanto a su capacidad de protección. De esta manera, vuelve a mostrarse una primacía de los procesos sociales e históricos – en relación al desarrollo económico, el funcionamiento del mercado de trabajo y las políticas estatales – en la explicación sobre las condiciones de vida, en este caso observadas a partir del prisma del desempleo y la vulnerabilidad.

La categoría que condensa esta perspectiva es la de *seguro*, lo que conlleva que el desempleo sea tematizado como “contingencia”. Entendemos que la utilización de la idea de “seguro” para nombrar esta intervención – con los límites que ahora señalaremos – muestra esta orientación más “social” (Donzelot, 1980) que entiende al desempleo como una contingencia del “sistema” económico y político que convoca a la “solidaridad” de todas sus órganos o partes. Es decir, la noción de seguridad es la que reconstruye y canaliza esta reorientación de la perspectiva sobre las condiciones de vida a partir de la cuestión del desempleo y la vulnerabilidad. Otro de los elementos que reconstruye esta lógica es el hecho de que el tiempo de permanencia como beneficiario del Seguro es reconocido como años de trabajo a los fines previsionales:

Habiendo marcado estas líneas de fuerza que atraviesan a dicha intervención, es necesario detenernos en los límites que también encontramos con respecto a esta tendencia. Estos límites están vinculados justamente al alcance que adquirió este programa. Fundamentalmente nos referimos a que tanto por la cantidad de beneficiarios como por la magnitud del monto que transfería a los mismos el *Seguro de Capacitación y Empleo* nunca pudo “salvar” los límites del seguro de desempleo contributivo, de manera que aquella reivindicación nunca pudo traducirse en una amplitud de alcance y en niveles de “reemplazo” de ingresos de un seguro de desempleo clásico. Aunque algo mayores, los niveles de transferencia de ingresos continuaron asimilándose a los “programas” de empleo que lo antecedieron, y esto es, por supuesto, un límite en cuanto a la reorientación que hemos estado analizando.

El *Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo* retoma estas reorientaciones y tensiones, refiriéndose ahora a una población específica. Aquí también se pondera las mejoras en el mercado de trabajo, aunque reconociendo su persistencia:

El desempleo como categoría, que afecta a jóvenes con estudios formales incompletos, aparece como fenómeno que la mejora en la situación económica no termina de conjurar. En este sentido se delimita el objetivo de la finalización de la educación formal como una prioridad “estratégica para la inclusión ciudadana” y también para la “inclusión laboral”. Aquí podemos observar una particular imbricación entre las nociones de trabajo, inclusión y ciudadanía (ligada a la idea de derechos). La “inclusión laboral”, entendida como la incorporación a una relación laboral enmarcada en un entramado de derechos, implicaría la “inclusión ciudadana”. Es interesante porque las nociones de ciudadanía y derechos no han estado vinculadas a la idea de inclusión, que retoma las formas de interpelación y construcción de las poblaciones objetivo propia de los programas asistenciales.

La AUHPS también retoma la idea de vulnerabilidad social de manera laxa, intercambiándola por las nociones de exclusión, marginalidad o pobreza. En la misma línea de los programas que analizamos hasta aquí, la AUHPS también retoma una problematización de las condiciones de vida que se aleja del proceso de individualización que marcó

a la reforma neoliberal de la política social en Argentina, a partir de cruzar, como observamos, dos ejes: uno referido a la referencia a las condiciones macroeconómicas y específicamente relativas al mercado de trabajo y creación de puestos de trabajo, y otro ligado a la noción de derechos. Es decir, la AUHPS es referida como un “paliativo” ante la evidencia que los mejoramientos en el mercado de trabajo no son suficientes hasta el momento para derrotar diversas situaciones de “exclusión”. La AUHPS, iluminando la cuestión del trabajo que no se inscribe en un entramado de derechos, muestra el trabajo informal o no registrado y las situaciones de vulnerabilidad social o exclusión como el resultado de procesos sociales, políticos y económicos.

El pasaje desde formas de problematización sobre las condiciones de vida que responsabilizaban a los sujetos centrándose en sus capacidades subjetivas hacia otras que las entienden como un resultado de procesos macrosociales tiene a la noción de seguridad un vector central en las transformaciones recientes de la política social argentina. Sin embargo, es preciso señalar aquí también algunos límites a esta interpretación: las diferencias que existen entre la AUHPS y las asignaciones familiares de los trabajadores formales, fundamentalmente en cuanto a las condicionalidades en salud y educación, muestran la influencia de los programas asistenciales del tipo de las Transferencias Monetarias Condicionadas, que suelen adoptar este tipo condicionalidad (Lo Vuolo, 2009). Es posible rastrear esta veta en la formulación de la AUHPS en la noción de *desarrollo humano* como hemos visto: “...*consolidando progresivamente un desarrollo humano integral, sostenible e incluyente*”. Estas nociones de desarrollo humano integral, sostenible e incluyente plantean un eje diferente que la clásica reivindicación de los derechos de los trabajadores y la idea de protección social, es decir, podemos encontrar estas dos corrientes en los fundamentos de la AUHPS. Seguridad social, protección social, derechos sociales, pero también desarrollo humano, inclusión, integralidad son las claves que pueden observarse en los lineamientos de esta intervención estatal.

Como nociones que han impregnado y orientado el campo asistencial en las últimas décadas, el *Plan Nacional de Abordaje Integral (Plan Ahi)* retoma aquellas ideas de *desarrollo humano, desarrollo integral,*

desarrollo local, inclusión social para problematizar las condiciones de vida y las formas de intervención social sobre las mismas.

Ahora bien, en el caso del *Plan Ahí*, esta idea de vulnerabilidad adquiere un registro fuertemente territorial del que carecen los programas arriba tratados. Podemos observar que si como habíamos dicho la forma de problematizar a las condiciones de vida aparecía impregnada de la cuestión del trabajo, su calidad y capacidad de protección, en el *Plan Ahí* las condiciones de vida son observadas a partir del prisma de lo territorial. El territorio, las “*zonas de alta vulnerabilidad*” como clave de la aspiración de una intervención *integral*, es el eje de la mirada sobre las condiciones de vida. Aunque no de modo absoluto, sino en términos de mayor o menor “peso” en las fundamentaciones de los programas.

En este sentido podemos observar la articulación de nociones más propias del campo asistencial como desarrollo humano o promoción social, con categorías como derechos sociales y ciudadanía, es decir, conjugando elementos de diferentes vertientes para problematizar las intervenciones sobre las condiciones de vida. Esa misma lectura de la noción de vulnerabilidad en clave territorial surge de la formulación de las *Mesas Barriales de Participación Comunitaria en Seguridad* del Ministerio de Seguridad.

Esta idea de delimitación de ciertas zonas urbanas donde la noción de vulnerabilidad pareciera corporizarse territorialmente, puede observarse en esta última intervención analizada, dado que ha sido parte del criterio de creación de las Mesas la cuestión de la vulnerabilidad social de los barrios en cuestión.

Así, podemos observar una cierta continuidad en la problematización de las condiciones de vida y la intervención sobre las mismas entre el *Plan Ahí* y las *Mesas Barriales de Participación Comunitaria en Seguridad* en cuanto la centralidad de la perspectiva territorial en el marco de una recuperación de una tradición del campo asistencial, aunque no lineal y uniformemente. Los programas asistenciales laborales del MTESS y la AUHPS aparecen con una mayor influencia de las nociones propias del campo de la seguridad social y siguiendo esa tradición, dejando la dimensión territorial en segundo plano.

Uno de los puntos más intensos en este proceso de reconfiguración de las relaciones entre seguridad social y asistencia que se abre con la creación de la AUHPS es el lanzamiento del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) en el año 2014, el cual implica la creación de un componente de la seguridad social orientado a jóvenes de 18 a 24 años con una prestación de \$900 por mes, cuyo objeto *“es el de generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes”*.

El programa define su población recurriendo una vez más a la categoría de vulnerabilidad, refiriendo a jóvenes que pertenezcan a “grupos sociales vulnerables”, categoría que es operacionalizada en un primer momento en un límite de ingresos del grupo familiar por debajo del Salario Mínimo Vital y Movil, pero luego se amplió a tres veces dicho valor. Al igual que la AUHPS contiene una condicionalidad vinculada a controles de salud periódicos para los destinatarios. A su vez, es importante señalar que el PROGRESAR continúa la línea abierta por la AUHPS de constituir una prestación no contributiva, dado que se financia con fondos del tesoro nacional, aunque su administración y gestión queda a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social bajo un Comité Ejecutivo presidido por un representante del Ministerio de Economía.

La presidencia de dicho Comité Ejecutivo en el Ministerio de Economía expresa el origen de la iniciativa en este ministerio. En nuestro trabajo de campo hemos podido reconstruir que el diagnóstico que motorizó la intervención está vinculado a la percepción de la necesidad mantener la actividad económica a partir de sostener la demanda especialmente en cuanto al consumo en sectores populares. Bajo esta idea de “poner plata abajo” identificando como fines complementarios el de posibilitar y sostener el derecho a la educación en sectores populares a partir de una transferencia monetaria y a su vez sostener los niveles de demanda en el mercado interno, el PROGRESAR significó la decisión de continuar con el modelo de la AUHPS: una intervención bajo la impronta de la seguridad social, administrada por la ANSES, con un financiamiento no contributivo, pero que también retoma ciertos elementos propios del campo asistencial: los límites de ingresos (que la última reforma amplió de manera significativa), la referencia a grupos vulnerables y las condicionalidades en materia de salud.

En el año 2015 se avanza en su institucionalización: la llamada “Ley de Juventudes” le otorga estatus de ley al PROGRESAR. Para julio de 2015 la información oficial sobre el programa cuenta 825.000 jóvenes o “*titulares de derechos*” como los denomina el programa. En nuestro trabajo de campo hemos registrado ciertos cuestionamientos sobre esta información. Las críticas refieren a que dicho salto en la cantidad de beneficiarios (luego de la ampliación en el límite de ingresos) registra el “alta” de jóvenes en los sistemas oficiales, aquellos que ya se encuentran en dichas bases de datos (en una cantidad significativa de casos dado que eran beneficiarios del programa “Jóvenes por más y mejor empleo”) y que cumplían los requisitos de ingreso al PROGRESAR, pero que no habían sido notificados ni participaban en alguna instancia que prescribiera la intervención, incluso que en muchos casos, los fondos depositados en esas cuentas bancarias no eran retirados por varios meses y volvían a las arcas del ANSES.

Al mismo tiempo que el PROGRESAR consolida el pasaje hacia intervenciones bajo la lógica de la seguridad social sobre los sectores populares, ahora abarcando a los “jóvenes” como grupo social, novedoso por cierto para esta modalidad de intervención, el lanzamiento de esta política participó también de los debates sobre la cuestión de la seguridad frente al delito, contraponiendo argumentos contra la construcción hegemónica que asocia delito y jóvenes de sectores populares. La justificación de la creación del procrear es vinculada en diferentes documentos oficiales a las múltiples facetas que tiene la “*problemática juvenil*”, sobre las cuales es necesario no “*caer en categorizaciones simplificadas y estigmatizantes*”. Se subraya la necesidad de un acceso “*real y flexible*” a la oferta educativa, la provisión de estrategias públicas de cuidado de los niños a cargo de jóvenes y el acompañamiento en una inserción laboral “*de calidad*”. Estos objetivos del programa se presentan como adecuados para “*romper con la falsa imagen mediática de una juventud desinteresada, desanimada y temible*” En este sentido, en algunos de los documentos de difusión del programa se sostenía que el PROGRESAR era “*mucho más que un programa para jóvenes “ni-ni”*” en referencia al debate público que en esos años se organizaba sobre los jóvenes que “ni estudian ni trabajan”, y que configuraban una de las imágenes más intensas de la peligrosidad en relación a la cuestión de la “inseguridad”. En estos documentos se preguntaba “*¿por qué*

hay que romper con la categoría ni-ni? Porque engloba situaciones muy disímiles e invisibiliza el trabajo doméstico” en referencia al alto componente de mujeres encargadas de trabajo doméstico y de cuidado que engloban las estadísticas utilizadas en dichas discusiones.

3. Conclusiones

Hemos identificado con claridad la centralidad que la noción de seguridad ha tomado en la reorganización de la política social en el último ciclo histórico en la Argentina luego de la puesta en crisis de la hegemonía neoliberal. Esta se orientó hacia una noción de “seguridad social” que fue parte de una reconfiguración de la problematización pública sobre el trabajo y la protección social. Pero al mismo tiempo, pudimos observar cómo este eje se tensionaba y se amalgamaba con la recuperación de formas de problematización más propias del campo asistencial, ligadas a la preocupación por la inclusión social y a las nociones de desarrollo humano, desarrollo integral y la dimensión territorial de las intervenciones.

Consideramos que el análisis ensayado deja como interrogante para el debate la tensión entre las formas de intervención que podríamos entender como “generalistas” características de la seguridad social y las formas de intervención más selectivas y direccionadas hacia grupos específicos bajo la lógica del “programa”, con primacía de la lógica territorial y el vínculo “de cercanía” con las poblaciones objetivo, modalidad que primó en la articulación entre *workfare* y prevención social del delito. Centralidad en la provisión de ingresos desde los mecanismos de la seguridad social o hincapié en el trabajo de transformación y activación subjetiva, la relación cara a cara entre operador y destinatario, la dimensión cultural y los demás elementos que hemos analizado. Entendemos que es necesario recuperar lo valioso de las intervenciones ligadas a las tradiciones de la seguridad y la protección vinculado a la concepción de un sujeto de derechos (con todas las tensiones que hemos marcado) sin descartar de plano las virtudes que puedan tener las intervenciones específicas sobre problemáticas específicas, aunque por supuesto identificando y criticando las modalidades estigmatizantes que se han propuesto y desarrollado marcadamente en línea con la racionalidad política neoliberal.

Bibliografía

Aquín, Nora (2014) *Asignación Universal por Hijo ¿titulares o tutelados?*. Espacio Editorial. Buenos Aires.

Ayos, Emilio (2010) *Delito y pobreza: espacios de intersección entre la política criminal y la política social argentina en la primera década del nuevo siglo*. IBCCRIM, São Paulo.

Ayos, E. (2013) “La prevención como contraprestación: la instrumentalidad de la asistencia en la intersección de la política social y la política criminal”, en *Revista Trabajo y Sociedad*, N° 21 (pp 225 -246), Universidad Nacional de Santiago del Estero, Argentina.

Ayos, E. (2014) “¿Una política democrática de seguridad? Prevención del delito, políticas sociales y disputas en el campo conformado en torno a la inseguridad en la Argentina de la última década”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 58 (pp 169-200), Caracas.

Crawford, A. (1998) *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*. Longman, Harlow.

----- (2009) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Willan Publishing, Devon, UK.

Danani, C. y Hintze, S. (2011): “Reformas y contra-reformas de la protección social: la seguridad social en la Argentina en la primera década del siglo”. *Revista Reflexión Política* N° 24 – Año 12 – Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

Foucault, M. (1999) *Vigilar y Castigar*, Siglo XXI, México.

Garland, D. (2005) *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Editorial Gedisa, Barcelona.

----- (1985) *Punishment and Welfare: A History of Penal Strategies*, Aldershot: Gower.

Lo Vuolo, R. (2009) *Asignación por Hijo*. Serie Análisis de Coyuntura N° 21. CIEPP, Buenos Aires.

Paura, Vilma: “Familias, pobreza y políticas sociales en la Argentina reciente. Un análisis de las experiencias de transferencia condicionada de ingreso 2002-2009”, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Inédita. Pp. 22-54

Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (directores - 2012): *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en Argentina*. Buenos Aires. Biblos.

Rangugni, V. (2015) “La redefinición de las relaciones de gobierno y el desbloqueo del problema de la (in)seguridad en la última década”. En *Voces en el Fénix* N° 34, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Antecedentes del Programa TEKOPORA desde la Perspectiva de Género



Alejandra Garay Báez¹

Resumen

Tekopora es un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) en Paraguay. Sus fondos dependen del Ministerio de Hacienda y su implementación de la Secretaría de Acción Social de la República del Paraguay. El programa está dirigido a hogares en situación de pobreza extrema y las TMC son recibidas por la madre del hogar beneficiario a cambio de las corresponsabilidades en cuatro aspectos esenciales, como lo son salud, alimentación, educación y acompañamiento. La investigación giró en torno a la hipótesis de que el hecho de que la mujer sea la receptora de las TMC supone un cambio de poder en las relaciones que se dan dentro del hogar, o nuevos rasgos definitorios desde la perspectiva de género.

En tanto la definición de la Política Social se atribuye al conjunto de modos y formas por las cuales el Estado interviene en la sociedad de manera a dar soluciones a corto, mediano o largo plazo a una problemática de carácter social. Entendiendo que, para ello debe existir un consenso básico acerca del carácter de esta intervención entre los actores de la sociedad, así como a los problemas a los que se ha de apuntar.

¹ Lic. En Trabajo Social por la Universidad Nacional de Asunción (2015). E-mail: jedrg11@gmail.com

Dada la definición de los objetivos del programa Tekopora articulados en torno al objetivo de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza, se hace entonces evidente la necesidad de ofrecer una mirada al papel de la mujer en los hogares participantes del Programa, dado que son las mujeres las que por su condición de “Jefas” las principales responsables del cumplimiento de las corresponsabilidades desde la mirada tradicional de los roles en la familia.

El análisis gira en torno a la intervención en territorio y las percepciones de las jefas de hogar y cómo éstos se articulan con el objetivo del Programa y otros objetivos sectoriales para la reducción de la pobreza y el empoderamiento de la mujer.

1. Contexto y problematización

El cometido de este trabajo es contribuir a la discusión sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas en tanto éstas se constituyan como herramientas que permitan combatir la pobreza. El presente aporte se basa en una descripción de las teorías y trabajos realizados sobre el tema.

Tekopora es un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) en Paraguay. Sus fondos dependen del Ministerio de Hacienda y su implementación de la Secretaría de Acción Social de la República del Paraguay. El programa está dirigido a hogares en situación de pobreza extrema.

El Programa interviene a través del cumplimiento de las corresponsabilidades en salud, educación y alimentación, los compromisos son asumidos por las familias participantes, y salvo excepciones, la mujer jefa de hogar asume la titularidad del Programa. Además del componente de las Transferencias, otro componente fundamental del Programa es el de acompañamiento familiar², que consiste fundamentalmente en visitas y/o capacitaciones por parte de un técnico del programa denominado Guía Familiar.

2 Secretaría de Acción Social. Disponible en: <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>

Tekopora atiende a familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, que cuente entre sus integrantes a niños, niñas y adolescentes entre 0 a 18 años de edad, personas con discapacidad, indígenas y mujeres embarazadas. Su objetivo a largo plazo es romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza, posibilitando que las niñas y niños de estas familias, ejerzan sus derechos para mejorar sus oportunidades futuras, en la actualidad el Programa asiste a aproximadamente 141.399 familias de los 17 departamentos³.

En tanto que una Política Social constituye el conjunto de modos y formas por los cuales el Estado interviene en la sociedad, de manera a dar soluciones a corto, mediano o largo plazo a una problemática de carácter social, y que, para ello debe existir un consenso básico acerca del carácter de la intervención entre los actores de la sociedad, así como los problemas a los que se ha de apuntar⁴, el Programa interviene a través del acompañamiento familiar en las tres dimensiones mencionadas anteriormente, articulando acciones con las madres jefas de hogar y referentes sociales en territorio.

Asimismo, las Políticas Públicas son entendidas como respuestas sistemáticas que el Estado o gobierno de turno otorga a situaciones que generan conflictos en la sociedad (Salazar, 1995)⁵, y éstas determinan las políticas sociales, por eso deben ser siempre entendidas y analizadas desde la ideología a la que son aplicadas, y su comprensión abarca las dimensiones prácticas y teóricas. En el sentido teórico se resalta lo propio en cuanto a económico y social de la política en cuestión, por otra parte, en lo operacional se aprecia el vínculo que existe entre política social y económica, ya que ambas por formar parte de un mismo plan, no pueden desentenderse una de otra.

Dentro de las políticas públicas se enmarcan los Programas de Transferencias Monetarias, que son aquellas fórmulas estratégicas empleadas por las naciones a sectores de la población desfavorecidos para contrarrestar la pobreza a través de la mejora de las con-

3 Secretaría de Acción Social. Disponible en: <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>

4 Salazar, Carlos. (1995). Las políticas públicas. Medellín, Colección jurídicas, Profesores N° 19.

5 Salazar, Carlos (1995). Las políticas públicas. Medellín, Colección jurídicas, Profesores No 19.

diciones de vidas o capacidades humanas, mediante la entrega de dinero, a familias con uno o más hijos.

Los condicionamientos de estos programas se enfocan esencialmente en los sectores de: la nutrición, la educación de los hijos/as y la salud, entre otros servicios. La intención es construir una política preventiva en donde las cabezas de hogares cumplan la contraparte al enviar a sus hijos a las escuelas, llevando a toda la familia a consultas médicas mensuales y participando de jornadas formativas de diferentes temas

Los programas de transferencias monetarias, como paradigma de política pública consta de dos líneas de valoración⁶, las cuales se contraponen pero sustentan con argumentaciones sólidas. Por un lado, las TMC son vistas como una oportunidad única para el empoderamiento de las mujeres, para su desarrollo; no obstante, por otro lado también se critica que la planificación misma de los programas aumenta la carga del trabajo informal para las mismas, además de adentrarlas en el sistema clientelar producto de la degeneración o falta de seguimiento de las TMC.

No existe un ingrediente que dé con la fórmula de una Política Pública modelo, sin embargo el debate, las ideas, la discusión en el ámbito académico, político y/o institucional son también formas válidas de construir una solución al problema a abordar. Un enfoque integral que incluya acciones concretas desde el Estado para el combate a la pobreza (Programa) con una mirada desde el enfoque de género es necesario cuando se planifica un Programa. El abordaje de los Programas de transferencias Monetarias Condicionadas como toda política pública es cuestionable, pero lo es en la medida que se debata la pertinencia y sus impactos.

Siguiendo con las líneas valorativas de los PTC, para el primer enfoque que enfatiza al empoderamiento, se encuentran resultados positivos, de satisfacción por parte de las protagonistas o beneficiarias de los proyectos, satisfacción que es traducida en el bienestar

6 Caristo, A (2013). Transferencias de efectivo (IN) condicionales. Disponible en: http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/6371/1/transferencias_de_efectivo_in_condicionales_caristo.pdf

del hogar, particularmente de los niños y en la adquisición de una autonomía nunca antes experimentada, que pese a lo favorable de esta experiencia, tampoco puede ser considerada como una conquista total del cometido asumido en cuanto a perspectiva de género, es decir, el empoderamiento, porque existen falencias en cuanto ello.

Siguiendo a Caristo (2013),⁷ “los PTC pretenden incentivar la demanda de salud y educación a través de la presión de las madres sobre la oferta de los servicios. Pero lo hacen idealizando la respuesta de los servicios públicos como si fueran neutrales a las relaciones de género y libres de misoginia y racismo”.

Con lo expuesto, la respuesta que se obtiene desde la transferencias monetarias condicionadas es la de reducir la brecha de género, pero ante los vicios característicos del sistema clientelista, así como otros déficits en el diseño y aplicación de los programas, este cometido aún se continúa a mitad de camino.

Asimismo Molyneux (2009)⁸ asevera que el empoderamiento es cuestionado por su debilidad, pues refuerza la tradicional división sexual del trabajo, pues, a que a pesar de los efectos positivos de los PTC, son muchas las responsabilidades exigidas como, el aumento de la carga de tiempo para participar del Programa y las responsabilidades en cuanto al cuidado de niños.

2. Las Transferencias Monetarias Condicionadas desde la perspectiva de género

Desde la definición de los objetivos del programa Tekopora como articulados en torno a la ruptura del mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza, y a partir de la teoría expuesta, se evidencia entonces la necesidad de ofrecer una mirada al papel específico jugado por la mujer en los hogares participantes, dado que

7 Caristo, A (2013). Transferencias de efectivo (IN) condicionales. Disponible en: http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/6371/1/transferencias_de_efectivo_in_condicionales_caristo.pdf

8 Molyneux, Maxine (2009), Conditional cash transfers: pathways to women empowerment?, Pathways Brief, N° 5

son las mujeres las que por su condición aparecen responsables del cumplimiento de las corresponsabilidades desde la mirada tradicional de los roles en la familia.

Así, una mirada a los roles adjudicados a las mujeres, en el específico marco cultural latinoamericano, estrechamente vinculado a prácticas de supremacía masculina, se revela como de interés, y más aún si se lo vincula a una problemática social cuya intervención corresponde a las ciencias sociales en general.

Siguiendo a Sen (2008)⁹, el estudio de la pobreza desde el enfoque de género debe ser abordado desde las dinámicas de los hogares y las familias. Por un lado, las normas y valores que rigen el comportamiento de cada uno de los miembros, la distribución de bienes, trabajo y responsabilidades y las relaciones de poder. Por otro lado, los efectos e impactos diferenciados de la pobreza sobre niñas y niños, sobre las mujeres frente a los hombres.

En este sentido el papel de la mujer dentro del Programa es fundamental, operativamente, pues ellas se ocupan de la administración de las transferencias, pero de igual manera son las responsables de cumplir con las condiciones establecidas como contraprestaciones. El enfoque de género de las TMC surge en torno a la premisa de que únicamente haciendo responsables a las mujeres de las contraprestaciones, éstas, lograrían su empoderamiento.

La discusión del enfoque de género en las Políticas Públicas, ha sido una tarea de gran relevancia empleada por los diversos organismos internacionales como la de Derechos Humanos, y con ello también ha implicado el acatamiento de las naciones asociadas a éstas instituciones

Uno de los trabajos realizados a nivel nacional sobre el Programa Tekopora es el de Guttandin (2007)¹⁰ “Pobreza campesina desde la perspectiva de las madres beneficiarias del programa Tekopora” que

9 Sen, Gita. (2008). Poverty as a Gendered Experience: The policy implications. Poverty in focus

10 Guttandin, Friedhelm (2007). Pobreza campesina desde la perspectiva de las madres líderes del programa Tekopora. Asunción: GTZ.

se presenta, desde el primer momento con un enfoque metodológico, como una primicia de la investigación cualitativa, tan poco desarrollada aún en nuestro país. Las entrevistas a profundidad y el análisis terminológico y discursivo son las principales herramientas del autor para abordar, desde una mirada innovadora, al objeto de estudio, el mismo expresa que la responsabilidad de cuidar de la casa recae sobre la madre. Esta obra se constituye como un antecedente y un aporte muy valioso en materia de Evaluación de Programas Sociales.

Asimismo, Cerna (2013)¹¹ en su trabajo sobre el Programa Tekopora “El rostro femenino de la pobreza” da cuenta de que las responsabilidades en el hogar son inequitativas, es decir los hombres se limitan a realizar actividades productivas fuera del hogar, mientras que las mujeres se dedican a las tareas de cuidado de hijos, adultos mayores y a las tareas domésticas, lo que a su vez constituye una limitación para las mujeres pues esto no les permite acceder a una formación para el empleo y así generar ingresos económicos. Otro hallazgo interesante que menciona la autora es que las mujeres ejercen en menor medida su derecho a la participación política ya que asumen en mayor medida las responsabilidades familiares.

A su vez, Torrents (2014)¹² en su trabajo sobre el Programa Tekopora “Feminización de la pobreza rural” advierte que el Programa refuerza la división sexual del trabajo, además menciona que no existe mayor capacidad de negociación en cuanto a las decisiones económicas del hogar en relación con mujeres que no son participantes del Programa. Otro hallazgo interesante es que las corresponsabilidades no tienen un impacto práctico en el uso del tiempo de las mujeres.

Por otra parte, a nivel regional Rodríguez (2011)¹³, refiere sobre las TMC que el hecho de que un programa esté dirigido a las mujeres, no supone que los mismos estén pensados para ellas, ni mucho menos

11 Cerna, Sarah (2013). El rostro femenino de la pobreza. Revista Estudios de Políticas Públicas.

12 Torrents, A (2014). Feminización de la pobreza rural. Disponible en: <http://www.cadep.org.py/2015/01/feminizacion-de-la-pobreza-rural/>

13 Rodríguez, C (2011). Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso e Igualdad de Género ¿Por dónde anda América Latina? Santiago de Chile: CEPAL.

que su diseño contribuya a promover sus derechos y la igualdad de género y desde una perspectiva de lo más estática, las mujeres aparecen como meras beneficiarias operativas del programa en función a su propia situación en la familia, en orden a responder al objetivo de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza..

La perspectiva de género en las Políticas Sociales, partiendo de la igualdad entre hombres y mujeres sigue siendo una materia pendiente para el Estado. Una realidad que afecta a gran escala y, la principal diferencia radica en la falta de oportunidades laborales y acceso a educación igualitaria (PNUD, 2015)¹⁴, pues ello se refuerza en las poblaciones vulnerables y excluidas.

3. Datos relevantes y situación actual de participación femenina en los Programas Sociales

La Encuesta Permanente de Hogares (2015)¹⁵ da cuenta de:

Paraguay cuenta con un total de 7.003.196 de habitantes en el sector rural y urbano, de los cuales 3.541.272 son mujeres, de éstas sólo 1.459.025 conforman la población económicamente activa (PEA).

Además, 1.534.346 personas se encuentran en situación de pobreza al 2015, de los cuales 687.406 personas se encuentran en situación de pobreza extrema.

La población total en edad de trabajar alcanza alrededor de 5.725.930, de éstos el 51,2% son mujeres, de los cuales se encuentran desempleadas 2,9%.

La población total ocupada es de 3.306.124, de los cuales 1.366.134 son mujeres, es decir del 100% de la población ocupada las mujeres representan el 41,3%, los hombres por tanto, representan el 58,7% de población con ocupación.

14 PNUD (2015) Pobreza, oportunidades económicas desiguales y género. Hipótesis para la discusión. Documento 2. Asunción.

15 Encuesta Permanente de Hogares (2015). Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/resultado%20eph2015/PUBLICACIONES%20EPH%202015%2008-05-17.pdf>

La población total subocupada es de 664.602, de los cuales 353.000 son hombres y 316.912 son mujeres, el margen de diferencia es escaso.

La situación de las mujeres para el caso de subocupación visible no es muy alentadora debido a que existe una diferencia de al menos 16% con relación a la situación de subocupación visible de los hombres. La población total subocupada visible se refiere a las personas ocupadas que trabajan menos de un total de 30 horas por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones. El total de población subocupada es de 209.467, de los cuales 88.052 son hombres y 121.415 son mujeres, es decir, la diferencia es de 33.363 (16%).

Además la Primera Encuesta sobre Uso de Tiempo EUT (2016)¹⁶ da cuenta de:

“Los hombres dedican un mayor tiempo a actividades remuneradas (75%), mientras que las mujeres le dedican el 61% de su tiempo a actividades no remuneradas”.

“La población de 14 años y más de edad dedica semanalmente a actividades remuneradas en promedio un total de 45,9 horas. Los hombres reportan un promedio de 49,5 horas, mientras que las mujeres 40,4 horas semanales. La brecha entre hombres y mujeres es alrededor de 9 horas. Mientras que en las actividades no remuneradas se registran un total de 21,1 horas semanales en promedio. Las mujeres dedican 28,7 horas, mientras que los hombres 12,9 horas semanales en promedio”.

“El tiempo promedio semanal dedicado por las personas de 14 años y más de edad a actividades domésticas no remuneradas es alrededor de 12,6 horas semanales, con una brecha importante por sexo, mientras los hombres dedican en promedio de 5,3 horas a la semana, las mujeres reportan un promedio de 18,3 horas, la brecha es de aproximadamente 10,6 horas semanales, siendo la carga horaria de las mujeres casi el doble de los hombres, 12,9 y 7,5 horas semanales”.

16 Principales Resultados de la Encuesta sobre Uso del Tiempo (2016). Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/news/PRINCIPALES-RESULTADOS-DE-LA-ENCUESTA-SOBRE-USO-DEL-TIEMPO-EUT2016.php>

Datos reportados al Sistema Integral de Información Social (SIIS).			
Programa	Total	Mujeres	Hombres
Programa de Producción de Alimentos (PPA), Dirección de Extensión Agraria (DEAG), Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS),	96.724 (100%)	45.872 (47,4%)	50.852 (52,6%)
Programas de Asistencia Financiera y Subsidio a través del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)	53.615 (100%)	17.478 (32,6%)	36.137 (67,4%)
Becas en el nivel medio y superior por parte del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).	9.382 (100%)	6.133 (65,37%)	3.249 (34,63%)

Fuente: Cuadro elaborado a partir de datos obtenidos del SIIS 2016.

Otro dato relevante es que en Paraguay las mujeres perciben sólo el 71% que los varones, trabajan menos horas por semana y parte importante de ese tiempo lo invierten en ocupaciones como el trabajo doméstico no remunerado y donde también se registra una mayor proporción de mujeres trabajando por cuenta propia, el 42.9% frente a 38.2% de hombres (PNUD, 2015)¹⁷, es por ello que se hace necesaria una revisión de la planificación e intervención de los Programas Sociales. Además la inactividad económica afecta más a mujeres¹⁸, debido a que mientras el 12,9% de los hombres mayores de 18 años se encuentra fuera del mercado laboral, el porcentaje se incrementa a un 38% en la situación de las mujeres.

Asimismo, según datos del Sistema Integrado de Información Social SIIS¹⁹, herramienta de gestión de las políticas de protección social que integra información de personas beneficiarias de los Programas Sociales, para el mes de marzo del 2017 un total de 1.212.265 personas figuraban como beneficiarios únicos de programas de Protección y Pro-

17 PNUD (2015) Pobreza, oportunidades económicas desiguales y género. Hipótesis para la discusión. Documento 2. Asunción.

18 PNUD (2015) Pobreza, oportunidades económicas desiguales y género. Hipótesis para la discusión. Documento 2. Asunción.

19 Unidad Técnica del Gabinete Social. Disponible en: <http://www.siis.gov.py/noticias/mujeres-siguen-encabezando-cifras-de-beneficiarios-de-programas-de-proteccion-social>

moción Social impulsados por el Gobierno Nacional, de éstos el 51,4% representa a la población femenina, mientras que el 48,6% a la población masculina. El SIIS recopila datos de los beneficiarios de un total de 92 programas canalizados a través de 26 instituciones públicas.

Según datos reportados al SIIS (2016), unos 285.583 jóvenes participan de algún Programa Social ejecutado por el Gobierno Nacional. De este grupo se tiene que el 56,4% son mujeres y el 43,6% son hombres.

4. Conclusiones

Existen evidencias del impacto del Programa en los hogares, ya que el Programa ha arrojado resultados positivos pues, según (ONU DH PARAGUAY, 2013)²⁰ las condiciones de vidas de las familias en extrema pobreza han mejorado potencialmente gracias a las transferencias monetarias, es necesario el replanteamiento en cuanto a intervención en materia de reducción de pobreza y brechas de género.

Impera en un país tan desigual como el nuestro la necesidad de romper con la visión logofalocentrista en cuanto a elaboración y ejecución de Políticas Sociales se refiera, esto significa que al planificar se tenga en cuenta la percepción de las propias mujeres, y tal como lo afirma Rodríguez (2011)²¹ se necesitan de políticas que sean pensadas por mujeres y para mujeres. La cuantificación de la realidad es importante y las metas también pero es necesario analizar las aristas de la problemática en cuestión e incorporar una visión integral tanto para los niños (capital humano del Programa) y las mujeres (titulares y responsables del Programa). Es preciso incorporar las recomendaciones realizadas de las evaluaciones realizadas al Programa.

Los avances que demuestra el Programa Tekopora en materia de reducción de la pobreza son significativos si se asume esa reduc-

20 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2013). Pobreza y Derechos Humanos. Asunción: ONU DH Paraguay.

21 Rodríguez, C (2011). Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso e Igualdad de Género ¿Por dónde anda América Latina?. Santiago de Chile: CEPAL.

ción sólo económicamente pero en cuanto al abordaje sobre género existen limitantes, principalmente los hallazgos de los trabajos realizados a nivel nacional, como regional, evidencian que los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas inciden en la construcción de un empoderamiento positivo en las mujeres, pero esto se ve limitado por el refuerzo de los roles, el tiempo dedicado a las labores del cuidado tanto del hogar como de los niños, la falta de formación y capacitación de las mujeres jefas de hogar, y, según los autores mencionados, todo esto constituye un impedimento para lograr la autonomía de las mujeres.

Asimismo, los resultados de la Primera Encuesta sobre Uso de Tiempo constituyen una herramienta para la formulación y la planificación de Políticas para atender a mujeres en situación de pobreza y vulnerabilidad y dan cuenta de resultados sobre el uso que las mujeres dan a su tiempo en cuidados del hogar y las diferencias de horas de dedicación por sexo. Estos resultados servirán para el diseño de Políticas que atiendan a mujeres de todos los estratos sociales y dependiendo de la cobertura universal o focalizada.

Además, teniendo en cuenta la EPH (2015), al menos 1.534.346 personas en Paraguay se encuentran en situación de pobreza, se hace necesaria la revisión de la focalización de los Programas Sociales, atendiendo siempre la perspectiva de Género en cuanto a participación de las mujeres en la intervención.

Todos los elementos mencionados sirven para reorientar las acciones futuras y continuar indagando sobre la temática. La intervención del Programa se da por medio del cumplimiento de las corresponsabilidades, es decir responsabilidades que son asumidas por las familias, teniendo de titular del Programa a la mujer jefa de hogar, y atendiendo la teoría expuesta en el trabajo, es urgente realizar acciones tendientes a atenuar la pobreza por un lado y no reforzarla (como han demostrado las investigaciones expuestas), es decir la cuestión del género es arte y parte de la lucha contra la pobreza. Pensar una planificación que integre todas las aristas es vital para lograr un consenso básico en cuanto a igualdad para el acceso a oportunidades.

Todo este debate sobre elementos teóricos que hacen a la Política Pública en cuestión se deben tener en cuenta para el diseño, la planificación y el abordaje social y por ende la discusión constituye la piedra angular de los científicos sociales. Dentro de la lógica y terreno de lo social, dinámico, y a veces antagónico, la esencia en la búsqueda y en la construcción de nuestro entorno naturalmente debe ser flexible y cambiante en cuanto a pensamiento, ideas y acciones. Lo importante es el debate y su riqueza.

Bibliografía

Caristo, A (2013). Transferencias de efectivo (IN) condicionales. Disponible en: http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/6371/1/transferencias_de_efectivo_in_condicionales._caristo.pdf

Encuesta Permanente de Hogares EPH (2015). Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/resultado%20eph2015/PUBLICACIONES%20EPH%202015%2008-05-17.pdf>

Guttandin, Friedhelm (2007). Pobreza campesina desde la perspectiva de las madres líderes del programa Tekopora. Asunción: GTZ.

Molyneux, Maxine (2009), Conditional cash transfers: pathways to women's empowerment?, Pathways Brief, N° 5

PNUD (2010). Igualdad de género y transferencias monetarias condicionadas. Disponible en: http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_infojuntos_V1/docs/147.pdf

PNUD (2015) Pobreza, oportunidades económicas desiguales y género. Hipótesis para la discusión. Documento 2. Asunción.

Rodríguez, C (2011). Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso e Igualdad de Género ¿Por dónde anda América Latina?. Santiago de Chile: CEPAL.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2013). Pobreza y Derechos Humanos. Asunción: ONU DH Paraguay.

Principales Resultados de la Encuesta sobre Uso del Tiempo (2016). Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/news/PRINCIPALES-RESULTADOS-DE-LA-ENCUESTA-SOBRE-USO-DEL-TIEMPO-EUT2016.php>

Salazar, Carlos (1995). Las políticas públicas. Medellín, Colección jurídicas, Profesores No 19.

Secretaría de Acción Social. Disponible en: <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>

Secretaria de la Mujer (2008). III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Asunción: Ediciones y Arte S.A.

Sen, Gita. (2008). Poverty as a Gendered Experience: The policy implications. *Poverty in focus*, 13, 6-7.

Torrents, A (2014). Feminización de la pobreza rural. Disponible en: <http://www.cadep.org.py/2015/01/feminizacion-de-la-pobreza-rural/>

Unidad Técnica del Gabinete Social. Disponible en: <http://www.siiis.gov.py/noticias/mujeres-siguen-encabezando-cifras-de-beneficiarios-de-programas-de-proteccion-social>

Personas privadas de libertad en situación especial de vulnerabilidad en las cárceles del Paraguay



José Galeano Monti¹
Rodrigo Rojas Cameroni²

Resumen

Las cárceles son en Paraguay una reproducción a menor escala de la sociedad, solo que con expresiones aún más recrudescidas. En ellas, la discriminación estructural y normalizada, así como las desigualdades sociales, la corrupción y la indignidad signan toda su vida y funcionamiento.

El proyecto consiste en una investigación que tiene como objetivo general analizar las necesidades específicas de las personas privadas de libertad en situación especial de vulnerabilidad, como son las personas integrantes de los pueblos indígenas, personas que viven con VIH, tuberculosis, usuarios de drogas y con discapacidad mental, y la atención que le brinda el sistema penitenciario y el Estado paraguayo a esta población en cinco cárceles del país.

Existen en Paraguay, nulas o escasas investigaciones acerca de la situación de indígenas, personas que viven con VIH y tuberculosis,

1 Investigador de “Enfoque Territorial”.

2 Investigador- Movimiento Revolucionario Desde Abajo.

usuarios de drogas y con discapacidad mental que están privadas de libertad, población a la que denominamos “en situación especial de vulnerabilidad”. Entendiendo la vulnerabilidad como se la define en las “100 reglas de Brasilia”: es decir, “aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico”.

La investigación encuentra su trascendencia al inscribirse en el terreno de los derechos humanos, en materia de diseño y aplicación de políticas públicas carcelarias y en la contribución para una sociedad que incluya a las minorías históricamente excluidas, aportando un enfoque más pertinente, reflexivo y ajustado a los preceptos consensuados internacionalmente y a la legislación nacional.

1. La función del sistema penal paraguayo y la criminalización de la pobreza

Como política pública, el sistema penitenciario constituye el último eslabón en la larga cadena de la degradación humana donde desembocan y se resuelven, cuando no en los cementerios, la mayoría de las contradicciones de clase del Paraguay.

Los fenómenos de la criminalización de la pobreza y de la vida cruel al interior de las penitenciarías se ensamblan orgánicamente con el sistema penal paraguayo ineficiente, clasista y represivo. En este caso particular, no podríamos referirnos a estas políticas desde acepciones de “bienestar social” ni “protección social” ya que las mismas no se emplean para contener conflictos sociales ni armonizar las diferencias de clase en toda la sociedad, sino para negarlas e invisibilizarlas a efectos de que se puedan seguir reproduciendo en el país las desigualdades y asimetrías propias de un proceso neoliberal que en el caso paraguayo, a diferencia de la región, aún se encuentra en auge.

Entonces, como política, es la criminalización de la pobreza, la que se constituye en respuesta estatal. Según Mendieta el concepto de

criminalización de la pobreza... contiene los elementos de prisionización, tortura y malos tratos o penas, crueles, inhumanos y degradantes que el sistema penal y penitenciario, promueve y afianza a través de una manifiesta selección punitiva de las personas que se encuentran viviendo en situación de pobreza y exclusión social, justificando de esta forma, las políticas públicas de Estado en contra de la inseguridad (Mendieta, 2014).

El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en ese sentido, se caracterizan por centrarse y apuntar, las leyes y políticas públicas, respectivamente, hacia una abierta persecución, cárcel y tortura en contra de las personas que cometen principalmente delitos menores contra la propiedad privada: según datos del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Paraguay, el 41,1% de las personas que se encuentran en cárceles cometieron delitos contra la propiedad, y el 22% cometieron delitos relacionados con el consumo y tráfico de drogas (MNP, 2015a).

Por otro lado, tenemos al Poder Judicial que omite y viola su obligación de cumplir con el garantismo constitucional en materia procesal penal, usando y abusando de la prisión preventiva y la privación de libertad: en la actualidad aproximadamente el 75% de las personas privadas de libertad no tienen condena (Comisión IDH, 2013).

A todo esto, se le suman los medios hegemónicos y comerciales de comunicación que influyen, principalmente, en fiscales y jueces, promoviendo el populismo penal, la “mano dura” y el encarcelamiento.

De esta manera, se instala en la sociedad la existencia de un enemigo, claro y determinado, que es la persona empobrecida que delinque y quien es –para el Estado- el chivo expiatorio de todos los problemas de inseguridad y criminológicos. Sin embargo, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “la violencia y los delitos son fenómenos que tienen sus raíces en problemas sociales complejos que trascienden al derecho penal, y que están relacionados con aspectos mucho más abarcadores y profundos como la justicia y la inclusión social, y la distribución equitativa de los recursos económicos” (Ibídem, p. 54).

2. Situación especial de vulnerabilidad de las poblaciones indígenas, personas con discapacidad mental, que viven con VIH y usuarias de drogas privadas de libertad

Llegamos a la población protagonistas de esta investigación. Receptores vivientes de todas las consecuencias generadas por una sociedad y un Estado represor y excluyente, rehén del orden económico parasitario, depredador y caótico, quien resuelve las más de sus contradicciones con la aplicación desmedida del sistema penal represivo dirigido hacia una sola clase. Población doblemente vulnerable por su condición específica de ser personas privadas de libertad indígenas, con discapacidad psicosocial, usuarias de drogas o que viven con VIH.

Respecto a ellas, el funcionamiento del sistema penitenciario y las políticas públicas focalizadas a esta población en Paraguay resultan insuficientes, como lo demuestra el Comité contra la Tortura de la ONU cuando expresa que:

el Estado parte debería adoptar medidas urgentes para... garantizar condiciones de vida dignas a las personas privadas de libertad... proporcione un alojamiento y tratamiento psiquiátrico adecuado a las personas privadas de libertad que requieran supervisión y tratamiento psiquiátrico... redoble esfuerzos para combatir la discriminación contra grupos vulnerables, en particular la comunidad LGBT (MNP, 2013).

Población indígena privada de libertad

En relación a las disposiciones relacionadas a las personas indígenas privadas de libertad, las “100 Reglas de Brasilia”, las cuales han sido adoptadas por el Estado paraguayo a través la Acordada N° 633/10 de la Corte Suprema de Justicia, establece la especial condición de vulnerabilidad de los integrantes de los pueblos indígenas que son sometidos a la justicia penal cuando expresa lo siguiente:

Se promoverán las condiciones destinadas a posibilitar que las personas y los pueblos indígenas puedan ejercitar con plenitud tales derechos ante dicho sistema de justicia, sin discriminación alguna que pueda fundarse en su origen o identidad indígenas. Los poderes judiciales asegurarán que el trato que reciban por parte de los ór-

ganos de la administración de justicia estatal sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales.

Mientras tanto, respecto a la Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero el MNP refiere en el informe de monitoreo del 2014 que:

Ninguno de los derechos constitucionales de los pueblos indígenas son observados y respetados en el ámbito penitenciario; los indígenas están privados de su libertad, exactamente como en los tiempos del coloniaje y en peores circunstancias que los paraguayos, con sesgos claramente discriminatorios propios de la sociedad envolvente. Son prisioneros de un pueblo o una nación, la de los paraguayos, con todo tipo de vejámenes y humillaciones que esto implica, a juzgar por sus intervenciones, las que literalmente son denuncias públicas formuladas ante el MNP que por tanto levanta una voz de profunda preocupación al respecto. Como órgano encargado de prevenir la tortura y tratos crueles e inhumanos esta situación particular es señalada en este informe de un modo preliminar, pues el MNP se propone realizar en breve un informe especial al respecto (MNP, 2014: p. 43).

Población que vive con VIH

Específicamente en relación a la población que vive con VIH privada de libertad, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) expresa que “en muchas cárceles y otros lugares de reclusión no existen programas de prevención, tratamiento y atención del VIH... muchos no vinculan sus programas en las cárceles con los programas nacionales de lucha contra el SIDA” (UNODC, 2013: p. 1).

Todo esto, cuando según la Asociación de Prevención de la Tortura: de acuerdo con las últimas orientaciones de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud, un paquete integral de intervenciones para la prevención, el tratamiento y el cuidado del VIH debe ser introducido en las cárceles, incluyendo la oferta a todas las personas detenidas que se presten voluntariamente, de asesoramiento y realización de pruebas del VIH, cada vez que estén en contacto con los servicios sanitarios. Las personas detenidas que se sabe tienen VIH deben ser revisadas regularmente para detectar la tuberculosis, ya que es una de las principales enfermedades que afectan a las personas con VIH.

La propagación del VIH entre la población penitenciaria requiere una acción específica, y sin embargo, en muchos países se presta poca atención a esta cuestión. Los países deben implementar el paquete integral de intervenciones para prisiones recomendado por la ONU y la OMS, que incluye el acceso a las pruebas voluntarias, cambio de jeringuillas y agujas, suministro de preservativos, tratamientos de drogodependencias, etc. (APT, s/f: s/p).

Respecto a esta población específica, en el Paraguay no existen sistematizaciones ni informes por lo que esperamos contribuir de forma innovadora en cuanto la temática.

Personas con discapacidad mental

Para aproximarnos a la situación de las personas con discapacidad mental en privación de libertad, el MNP expresa que:

en el Centro Penitenciario de Tacumbú en la actualidad existe en promedio un registro de 138 personas con discapacidad mental recluidas. De esta cifra un número aproximado de 70 se encuentran siendo tratadas con medicamentos, y sólo 24 se encuentran ocupando el pabellón de psiquiatría. Ello, debido a la insuficiencia del espacio para que todos los diagnosticados con discapacidad mental se encuentren en el mismo pabellón para recibir un tratamiento integral conforme a sus necesidades (MNP, 2015b: p. 127).

Para la Asociación de Prevención de la Tortura:

Las personas con discapacidad mental están expuestas a mayores riesgos de discriminación y persecución, que pueden conducir a malos tratos e incluso a torturas, tanto por parte del personal como del resto de personas detenidas. Las autoridades deben proporcionar protección adicional a estas personas y, no hacerlo, puede favorecer los malos tratos o la tortura.

Las autoridades deben adaptar los procedimientos en el interior de la prisión para garantizar que las personas con alguna discapacidad puedan disfrutar de sus derechos fundamentales de igual manera que el resto de personas detenidas. La negación de los ajustes adecuados puede derivar en o equivaler a maltrato (APT, s/f: s/p).

Respecto a esta población específica, en el Paraguay no existen sistematizaciones ni informes por lo que esperamos contribuir de forma innovadora en cuanto la temática.

Personas usuarias de drogas

El índice de personas privadas de libertad en las cárceles de Paraguay, sea por la venta o sea por consecuencias del consumo de drogas alcanza en la actualidad a más del 20% del total de la población. Personas con expedientes caratulados como “Tráfico de estupefacientes”, en su gran mayoría microtraficantes en situación de pobreza, así como personas con expedientes caratulados como “hurto”, “robo”, “robo agravado” (4 de cada 10 del total de las personas privadas de libertad), en su gran mayoría, jóvenes de las periferias urbanas son las personas que abarrotan las prisiones.

Por tanto hay una estrecha relación entre el mundo de las drogas y el mundo penitenciario.

Es por esto, que además de indagar acerca de políticas de asistencia y de ciertos servicios sanitarios para esta población, al investigar el fenómeno de las drogas en las penitenciarías no podemos pasar de largo el papel que juegan las mismas en la sociedad contemporánea del Paraguay y su carga altamente ideologizada y manipulada por los sectores de poder, para quienes el control del debate respecto a esto, la construcción de discursos y la aplicación de políticas, significan más que una “incorrecta” forma de combatir la problemática, un negocio. Según Colussi “el poder siempre necesita algunos fantasmas con que asustar (narcotráfico, terrorismo); de su correcta manipulación depende su continuidad” (Colussi, 2012: p. 17). Se perpetúa así, una sociedad esquizoide, hipócrita y reproductora de una doble moral.

Resulta fundamental esclarecer los orígenes del abordaje prohibicionista de las drogas para comprender su función actual. Dice Noham Chomsky:

Todos saben que la prevención y el tratamiento es la forma más eficiente para abordar el problema de las drogas, y que operaciones en el extranjero es la manera más ineficiente. Uno tiene que preguntarse qué está en

la mente de los planeadores ante tanta evidencia de que no funciona lo que dicen que están intentando lograr (Chomsky: 2012, p. 199).

Esta lógica se reproduce a nivel mundial, es así que en nuestro país la mayor parte de la población carcelaria es la que se encuentra en situación de pobreza, evidentemente nuestra realidad no es casual.

Por su lado, en referencia al rol que ejercen las drogas ilícitas para los sectores dominantes, refiere Colussi lo siguiente:

Las drogas ilícitas juegan el papel de mecanismo de control social en un doble sentido: a) como distractor cultural, y b) como coartada para el control militar. Ambas vertientes van de la mano y se retroalimentan una a otra. Y aunque parezca maquiavélico, satánico, monstruoso, esa es la razón de ser de todo este circuito del narcotráfico: generar ganancias económicas y ser un mecanismo de control social. (Colussi, 2012: 90).

Internacionalmente “la guerra a las drogas” proporciona una cubierta para la intervención. Internamente tiene poco que ver con las drogas, pero mucho que ver con la distracción de la población, aumentando la represión en los centros de las ciudades y agregando apoyo al ataque contra las libertades civiles.

Cabe diferenciar lo que representan las drogas en economías capitalistas de lo que representaban en la antigüedad. Moffat (1994) refiere al respecto que, una diferencia fundamental del uso de drogas en sociedades masificadas, respecto del consumo de drogas propio de las sociedades tradicionales, es que en estas últimas, el consumo se integra en el conjunto de las prácticas sociales propiciando el restablecimiento de los lazos generacionales (ritos de iniciación), mientras que la expresión actual del consumo coincide con la desligadura del lazo social propio de la sociedad moderna.

En el Paraguay no existe una política clara sobre drogas. Lastimosamente, la Secretaría Nacional Anti Drogas (SENAD) es el ente rector en la materia y funciona como una institución sesgada desde un enfoque prohibicionista y represor. Ejemplo de esto es que el mismo Director de Operaciones de la SENAD, Miguel Chaparro, señaló que

una buena alternativa para evitar que los jóvenes se droguen es que ingresen al Comando de Institutos Militares de Enseñanza de Formación de Oficiales de Reserva (CIMEFOR) expresando: “no es que quiera promocionar la vida militar, pero a los 18 ya es tarde. El libertinaje lo lleva a hacer cualquier cosa” (Diario ABC Color, 2011).

Por su lado, en cuanto a las personas privadas de libertad usuarias de drogas, también la Asociación de Prevención de la Tortura señala que “las personas detenidas con dependencia a las drogas o alcohol deben recibir tratamiento de acuerdo con las políticas y los programas nacionales disponibles en la comunidad” (APT, s/f: s/p).

Una política pública de calidad para la asistencia a esta población incluiría existencia de unidades o pabellones de desintoxicación e internación voluntaria y la existencia de dispositivo de reducción de daños. Estos programas incluirían derivación a servicios sanitarios (hospital general y psiquiátrico) en casos de intoxicación y crisis, existencia de equipos multidisciplinario para la evaluación y diagnóstico (con un abordaje biológico, psicológico, social, necesario para asegurar una asistencia de calidad) y ofertas de actividades vinculadas al deporte, laborterapia y entretenimiento como herramienta de rehabilitación, así como personales penitenciarios de salud capaces de constituirse en referentes de confianza para atraer y contener a los usuarios.

Respecto a esta población específica, en el Paraguay no existen sistematizaciones ni informes por lo que esperamos contribuir de forma innovadora en cuanto la temática.

3. Conclusiones

Esperamos que esta investigación contribuya no solo a cumplir con los objetivos manifiestos de la misma al describir las condiciones de las personas privadas de libertad en situación especial de vulnerabilidad, contrastarlas con la legislación nacional e internacional vigente y proponer acciones estatales para su dignificación, sino que aporte al pensamiento crítico en Paraguay allá donde pueda incidir y orientar a la política pública al menos para sacudir un poco a un estado que no logra, desea ni podría atender las consecuencias que el mismo genera.

Tenemos suficiente información que indica que las personas privadas de libertad –indígenas, con VIH y con discapacidad psicosocial-, no gozan de garantías legales viviendo en situación especial de vulnerabilidad, lo que nos impulsa a plantear una investigación específica para contrastar esta situación con las disposiciones internacionales y legislaciones nacionales vigentes y proponer políticas públicas más pertinentes para esta población en consonancia con los derechos humanos.

Cabe señalar que, en todas las temáticas relacionadas al ámbito de la salud, es decir personas que viven con VIH, con discapacidad mental y usuarias de drogas se supone que debe regir el “principio de equivalencia” el cual establece que las personas privadas de libertad deberían de tener acceso a recibir tratamiento de acuerdo con las políticas y los programas nacionales disponibles extra-muros. Al respecto Asociación de Prevención de la Tortura señala que:

El servicio de salud en prisión debe, como mínimo, trabajar en estrecha coordinación con el servicio nacional de salud. Como parte de la protección y la promoción de la salud de las personas detenidas, el servicio de atención médica de la prisión debe facilitar la continuidad de la atención y el ajuste psicológico entre la comunidad y la prisión y luego de vuelta a la comunidad. Lo ideal sería que el servicio de salud de la penitenciaría se integrase en el servicio nacional de salud a fin de garantizar que la asistencia sanitaria en las prisiones sea al menos equivalente al de la comunidad. La equivalencia significa que las personas detenidas reciben al menos el mismo nivel de atención sanitaria que en la comunidad. De esta manera, las políticas, los programas y protocolos nacionales de salud se aplicarán igualmente tanto en las prisiones como en la comunidad (APT, s/f: s/p).

Bibliografía

Asociación de Prevención de la Tortura (s/f). *Detention focus: Servicios de atención médica*. Disponible en: http://www.apt.ch/detention-focus/es/detention_issues/55/?vg=-1.

Chomsky, Noam (2012). *Cómo funciona el mundo*. Buenos Aires: Katz.

Colussi, Marcelo (2012). El narcotráfico: un arma del imperio. Disponible en: <http://www.albedrio.org/htm/documentos/Colussi-ElnarcotraficoUnarmadelimperio.pdf>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*.

Diario ABC Color (2011). *Espeluznantes cifras del progreso del microtráfico de drogas en Paraguay*. Disponible en: <http://www.abc.com.py/articulos/espeluznantes-cifras-del-progreso-del-microtrafico-de-drogas-en-paraguay-224401.html>.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2013). *Informe anual de gestión y recomendaciones del MNP*. Asunción: MNP.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2014). *Informe de monitoreo N° 58/2014 de la Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero Adultos Varones*. Asunción: MNP. Disponible en: http://mnp.gov.py/index.php/about/informacion-publica/func-download/84/chk_bea70340c7eb214f17c94c15f65943be/no_html,1/.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2015a). *El aumento del hacinamiento en las cárceles y algunas de las causas del encarcelamiento en Paraguay. Documento de Trabajo N° 2*. Disponible en: http://mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-11/func-download/37/chk,20562d20633db278eef4ec645c1fc13f/no_html,1/.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2015b). “Las personas con discapacidad en el Sistema Penitenciario: Análisis Situacional”, en *El derecho a tener derechos*. Asunción: MNP.

Mendieta, Maximiliano (2014). “Criminalización de la pobreza en Paraguay”, en Galeano, José (Comp.), *Exclusión Social y Pobreza Urbana: Experiencias y Análisis desde el Bañado Sur*. Asunción: Arandura.

Moffat, Alfredo (1994). *Antropología de los chicos de la calle*. Disponible en: <http://www.vozyvos.org.uy/wp-content/uploads/2015/09/antropologia-de-los-chicos-de-la-calle.moffatt.pdf>.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2013). *Nota sobre Políticas: Prevención, tratamiento y atención del VIH en las cárceles y otros lugares de reclusión: conjunto completo de intervenciones*. Viena: UNODC. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/hiv-aids/publications/Prisons_and_other_closed_settings/Comprehensive_Package_-_Spanish.pdf.

XIV Cumbre Judicial Iberoamericana (2008). *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*. Brasilia.

Políticas públicas para a erradicação do trabalho infantil¹



Rosane Lima²

Resumo

É complexo determinar o momento histórico em que teria surgido o trabalho infantil como tal, isto é, como um tipo de trabalho realizado por um sujeito diferente, a criança, motivo pelo qual a atividade se diferenciava do trabalho adulto. Não obstante, é possível situar na Europa a partir da primeira Revolução Industrial, as primeiras conceituações sobre o trabalho na infância como uma forma de exploração. Anteriormente, não era considerado um problema, senão parte do processo de aprendizagem e socialização das crianças. Por distintas vias começa a constituir-se como uma problemática, e por volta do início do século XX tanto higienistas quanto educadores coincidiam em sinalizar os danos à saúde e à moral do trabalho não regulado (extensíssimas jornadas laborais, inclusive em duras atividades como a mineração, a colheita e a indústria). O acesso à educação

1 Este estudo é fruto dos debates e reflexões oportunizados pelo grupo de pesquisa “Direito, Cidadania e Políticas Públicas” do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul e coordenado pela Professora Pós-Dra. Marli Marlene Moraes da Costa.

2 Acadêmica do curso de Direito, cursando 8º semestre, pela Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC. Integrante dos Grupos de Estudos intitulado Gestão Local e Políticas Públicas Coordenado pelo Prof. Ricardo Harmany e Prof. Diogo Frantz e Integrante do Grupo Direito, Cidadania e Políticas Públicas coordenado pela Professora Pós-Dra. Marli Marlene Moraes da Costa e professora Dra. Rosane Porto. E-mail: rose.limaw@hotmail.com

estava fortemente limitado pela pertença a uma determinada classe social e inicialmente, a um sexo (às meninas lhes estava reservado o estudo religioso). Aqueles que não tinham acesso à educação deviam aprender habilidades para a vida, ao interior da família ou incorporando-se ao mundo do trabalho. O avanço na universalização relativa da educação nos países latino-americanos, bem como do sistema de saúde pública e da proteção legislativa do trabalho, começaram a problematizar mais seriamente a situação. Por volta de 1909, a Argentina liderava a proteção e limitação do trabalho de mulheres e crianças mediante uma das primeiras leis da região.

1. Introdução

O trabalho infantil é um problema social multideterminado. Dentre os vários fatores e condições sócio-políticas que se interrelacionam gerando as condições para que exista o trabalho infantil em uma determinada sociedade, destacam-se a pobreza, os padrões culturais tanto de gênero como intergeracionais, a permissividade social, a falta de oportunidades, a falta de cobertura, qualidade e cumprimento da obrigatoriedade da educação, em ocasiões combinados com situações intra-familiares. Além disso, agrega-se a incapacidade institucional e/ou a ausência de medidas enérgicas e duradouras por parte dos países para combatê-lo (OIT, 2007).

2. A pobreza como determinante do trabalho na infância

De todos estes fatores, interessa-nos aprofundar na pobreza como um dos principais determinantes do trabalho na infância e também sinalizar as características específicas que ela adquire neste período. A nível mundial, a maior parte dos pobres são crianças. Além disso, as crianças experimentam de modo particular a pobreza, sendo um dos grupos sociais mais afetados por ela. Vale ressaltar que a pobreza infantil e adolescente se distingue da pobreza adulta por ter diferentes causas e efeitos, especialmente por seu impacto de longa duração nas crianças e adolescentes. É particularmente importante examinar o conceito de pobreza infantil-adolescente para além dos cânones tradicionais através dos quais se analisa a pobreza, como por exemplo os baixos níveis de renda dos domicílios e os baixos níveis de consumo.

Ao buscar uma análise histórica da evolução do trabalho infantil, nos remete a um instrumento relevante à busca de ações que possam reduzir significativamente o número de crianças e jovens inseridos tão precocemente no competitivo universo do mercado de trabalho. A cultura brasileira, sempre ditou que a população começasse a trabalhar muito cedo, tendo relação exclusiva e única com a pobreza. Diante dessa situação, as famílias necessitavam inserir todos os seus membros em atividades que gerassem algum tipo de renda, como consequência, era crescente o risco da introdução precoce de crianças e adolescentes no meio de trabalho.

Diante disso, o trabalho infantil, no qual era visível a exploração e abuso, não era considerada uma violação dos direitos de crianças e adolescentes, pois estes, sequer eram consideradas como sujeitos de direito.

Após muitos debates e mobilizações sociais, tanto de organizações governamentais como não governamentais, bem como de pressões internacionais sofridas, o trabalho infantil começou a ser questionado no Brasil. Sendo assim, após promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente começou a ser elaborado, sendo ele aprovado em 1990.

A CRFB/1988, estabelece princípios de defesa à pessoa humana e determina a prioridade absoluta a proteção e garantia dos direitos da criança e do adolescente. Dessa forma, a legislação brasileira, se orienta através dos princípios estabelecidos da CRFB/1988, no que tange o trabalho infantil.

Ressalta-se que a responsabilidade de assegurar esses direitos à criança e ao adolescente não é somente da família, nem do Estado ou da sociedade, e sim, é uma responsabilidade conjunta, de todos.

Ademais, o art. 7º, inciso XXXIII, determina a idade mínima de 16 anos para o início no mercado de trabalho, com a exceção na condição de aprendiz, que é partir dos 14 anos, sendo assim, há a *“proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos”* (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

Em 2001, o Brasil assinou a Convenção nº 138 da OIT, na qual estabelece que a idade mínima para admissão ao emprego ou trabalho, deve ser especificada em declaração por aqueles países que ratificaram tal Convenção.

Sendo assim, no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), em seu capítulo V, a partir do artigo 60 ao 69, tratam do direito à profissionalização e à proteção no trabalho.

O Brasil, também ratificou a Convenção nº 183 da OIT, que determina que todos os Estados deverão assegurar medidas eficazes para acabar com as piores formas de trabalho infantil, sendo listado quais são esses trabalhos no Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008.

Tais medidas deverão ser executadas pelas três esferas de governo, juntamente com o apoio da sociedade, através de Políticas Públicas de proteção à criança e ao adolescente contra a exploração do trabalho infantil ou outra violação de seus direitos. Deve-se salientar, a importância da participação da sociedade na efetivação dessas Políticas Públicas, seja participando através de conselhos, tanto municipais, como estaduais; de audiências públicas, além de outras formas de participação social.

Entretanto, é evidente que quanto mais baixo as decisões são tomadas, ou seja, quanto mais próximo do cidadão, mais efetivo será o resultado. Dessa forma, no artigo 88, inciso I e III do ECA, destaca-se a importância da municipalização do atendimento e da criação e manutenção de programas específicos.

Assim, a avaliação ou o diagnóstico de programas sociais pode ser feita por diversos atores: governantes e técnicos da administração pública, organizações setoriais e mesmo a sociedade civil. Há inúmeras metodologias e formas de avaliação disponíveis, sendo importantes instrumentos para que a sociedade civil exerça controle sobre atividades do governo.

A partir da Constituição de 1988, a assistência social alcança novo *status* no Brasil, reconhecida como política pública e, primordialmente, como direito do cidadão. Atualmente, a assistência social no país

é norteada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A participação popular, associada à descentralização político-administrativa, inscritas na Constituição Federal de 1988, funcionariam como fundamentos norteadores da assistência social no Brasil.

No Brasil o combate ao trabalho infantil são basicamente dois grandes programas assistenciais: o PETI (Programa para Erradicação do Trabalho Infantil) e o Bolsa Família. O financiamento do Programa PETI e sua gestão estão sob a responsabilidade das três esferas do poder público. O recurso repassado aos Fundos Estaduais de Assistência Social e aos Fundos Municipais de Assistência Social está alocado no Fundo Nacional de Assistência Social.

O PETI também é um programa de transferência de renda, tendo em vista que repassa à família uma bolsa/renda mensal a fim de a criança e/ou o adolescente, retirados do trabalho, freqüentarem a escola e as atividades sócio educativas e de convivência. O Redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil passa a ser de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Este serviço realiza uma intervenção social articulada ao Serviço de Atenção Integral a Famílias (PAIF) e ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), com vistas a complementar o trabalho social com famílias, prevenindo a ocorrência de situações de risco social e fortalecendo os vínculos familiares e comunitários por meio da convivência.

Apesar dos avanços alguns problemas estão sendo encaminhados, entretanto é preciso reafirmar que uma política de erradicação do trabalho infantil, fundada no paradigma da proteção integral, precisa muito mais do que uma iniciativa de integração para dar concretude a uma política. Precisa de um conjunto de ações das diferentes políticas (educação, da saúde, da cultura, do trabalho e outras que se fizerem necessárias), do qual a assistência social constitui parte integrante.

O compromisso do governo não deve se ater somente com a edição de programas que instituem condicional idade como freqüência

escolar, jornada de estudos ampliada e apoio à família, mas é preciso que elas efetivamente ocorram no mundo real com qualidade e organização.

É de suma importância que as pessoas e as crianças possam se engajar como cidadãos com capacidades para que com isso sintam-se livres para ser o que almejam.

3. O Drama do Trabalho Infantil na América Latina

O trabalho infantil é um fenômeno ainda frequente em países menos desenvolvidos e, até bem pouco tempo atrás, o mesmo ocorria em países mais desenvolvidos. Por um lado o trabalho infantil é visto por alguns como uma forma de engajar a criança ou adolescente em algum exercício que lhe pode ser útil quando adultos, seja porque aprendem algum ofício ou passam a desenvolver habilidades socialmente valoradas. Para outro, ele é simplesmente fruto de descaso ou egoísmo de pais e mães que usufruem dos benefícios sem considerar os possíveis males que possam causar as crianças. Embora estes argumentos possam ser válidos para situações pontuais e contextos específicos, na realidade, enquanto fenômeno de massa, o trabalho infantil está fortemente associado à pobreza. O trabalho infantil pode ser um expediente utilizado por muitas famílias para enfrentarem situações de privações econômicas. Seja participando do mercado de trabalho ou exercendo atividades de produções domésticas, a criança assume um papel importante nos mecanismos de sobrevivência de sua família.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), estima que cerca de 217,7 milhões de crianças entre cinco e sete anos estão envolvidas no trabalho infantil em todo mundo. Dessas, cerca de 126,3 milhões estão em condições perigosas de trabalho, pertencendo assim ao grupo de crianças que trabalham nas piores formas de trabalho infantil. Em diversos países latino-americanos as atividades domésticas consomem uma parte vital do tempo das crianças, especialmente das meninas. A atividade intensa no trabalho doméstico pode interferir com a educação e o tempo de recreação das crianças da mesma maneira que o trabalho. Na Nicarágua 92,9% do total de crianças entre 5 e

14 anos estão envolvidas nos serviços domésticos. Outros números sobre o tema na Região mostram o seguinte: Honduras (79,8%), Colômbia (72,1%), Belize (68,2%), Panamá (65,2%) e El Salvador (62,3%). A maioria das crianças que trabalham na América Latina em idades entre 5 e 14 anos estão concentradas no setor agrícola, seguido do setor de serviços. Em Belize, 65% do total de crianças trabalhadoras estão na agricultura e 27,8% nos serviços, enquanto a Nicarágua tem 58,7% e 30,9%; Brasil tem 58,7% e 33,5%, El Salvador 53,2% e 30,7%, Panamá 66,1% e 31,2%, Honduras 59,1% e 28,5%, e a Guatemala tem 62,6% na agricultura e 23,4% nos serviços.

A institucionalização de organizações internacionais de governo e a consolidação do sistema das Nações Unidas contribuíram à problematização internacional da situação das crianças que trabalham. As principais ações levadas a cabo pelos países da região para alcançar a erradicação do trabalho na infância referem-se à adequação legislativa e ratificação de convênios internacionais, programas específicos orientados à difusão e sensibilização, bolsas escolares e benefícios familiares. Ao mesmo tempo, de acordo com a OIT, entende-se que a educação universal e de tempo integral é fundamental para alcançar a erradicação do trabalho infantil.

Alguns instrumentos legais de direito internacional obrigaram os estados a adaptar suas legislações e implementar políticas públicas orientadas à problemática do trabalho infantil. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: direito da criança de estar protegida contra o trabalho infantil (Art. 32) .

O Convênio nº 138 da OIT obriga os Estados ratificantes a determinar uma idade mínima para a admissão ao emprego ou ao trabalho e a desenvolver uma política nacional que assegure a abolição efetiva do trabalho de crianças e eleve progressivamente a idade mínima de admissão ao emprego a um nível que torne possível o seu mais completo desenvolvimento físico e mental.

A Recomendação nº 146, que complementa este Convênio, define o marco geral e as medidas normativas essenciais para a prevenção do trabalho infantil e sua erradicação.

Referencia

Ainda temos 12,5 milhões de trabalhadores infantis na America Latina e no Caribe, diz diretor regional da OIT. Escrito por: Ana Paula **CANESTRELLI** – Oficial de comunicação e informação publica, escritório da OIT no Brasil. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/ainda-temos-125-milhoes-de-trabalhadores-infantis-na-america-latina-e-no-caribe-diz-diretor-regional-da-oit/>> Acesso em: 09 junho 2017.

Acesso rede de internet: <trabalhoinfantilnaamericalatina.blogspot.com.br> Acesso em: 09 junho 2017.

Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990)

Convenção nº 138 da OIT

Constituição da Republica Federativa do Brasil 05 de outubro de 1988.

Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742, de dezembro de 1993)

A transferência e a difusão de políticas públicas brasileiras de seguridade social ao paraguai



Fabiane Cristina Silva Mesquita¹
Alexsandro Eugenio Pereira²

Resumo

Nos últimos anos, as inovações no campo da proteção social têm estimulado no Brasil a interlocução e a cooperação com diferentes países que compartilham importantes experiências na formulação e no desenvolvimento de políticas públicas. No âmbito da seguridade social, os países transferem entre si conhecimentos técnicos, segundo pesquisas desenvolvidas pelo Ministério da Previdência Social (MPS) e pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). Constatase que os governos nacionais cada vez mais disseminam importantes instrumentos de desenho e de implementação de políticas públicas, buscando o desenvolvimento de estudos comparativos, processos de aprendizagens institucionais, cooperação técnica, legislação, juris-

1 Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) – Curitiba – Paraná – Brasil. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES – E-mail: fcsmesquit@yahoo.com.br / mesquitafcs@gmail.com. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais – NEPRI/ UFPR. <http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/> Trabalho desenvolvido com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

2 Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e docente dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) e em Políticas Públicas (PPPP) da UFPR. Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais – NEPRI/UFPR (<http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/>). E-mail: alexsep@uol.com.br; alexsep@ufpr.br.

prudência e intercâmbios de experiências. Nesse sentido, este artigo é parte de uma pesquisa maior cujo objetivo é analisar o tema de transferência e difusão de políticas brasileiras de seguridade social ao Paraguai. Nesse artigo, o objetivo específico é expor, em linhas gerais, os marcos teóricos da pesquisa e apresentar um histórico da política nacional de seguridade social dos dois países. No seu desenvolvimento, o artigo está organizado em duas seções principais, além da introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta, de maneira breve, a revisão da literatura sobre o processo de transferência e difusão de políticas públicas e a importância do seu estudo, além de algumas informações sobre a cooperação técnica existente entre os dois países – Brasil e Paraguai. A segunda seção apresenta dados históricos referentes à política nacional de seguridade social dos dois países. O artigo é parte de um projeto maior em desenvolvimento sobre transferência de políticas públicas de seguridade social no Mercosul, com ênfase no Paraguai.

1. Introdução

Nas últimas décadas, o debate em prol da difusão e transferência de políticas tem gerado inovações práticas no âmbito nacional e internacional, principalmente no setor público, por meio de adoção de ideias e lições provenientes de outros países, produzindo a inovação governamental e organizacional, segundo Laguna (2012). O fenômeno de difusão e transferência de políticas é de forma recorrente associado à globalização e à celeridade com que as informações são transmitidas entre os formuladores de políticas (*policy makers*) de diferentes sistemas políticos (DOLOWITZ; MARSH, 2000, WEYLAND, 2005, FARIA, 2012). Neste contexto, os países utilizam a transferência e a difusão com o propósito de enfrentar desafios semelhantes em diversas áreas das políticas públicas. Estudos de transferência e de difusão são desenvolvidos no âmbito das relações internacionais e de diferentes formas, envolvendo ações estatais, cooperação multilateral em nível global por meio da criação de regimes internacionais, cooperação regional para aumentar a efetividade das políticas e, inclusive, formas de cooperação transnacional e transgovernamental capazes de contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas. (KEOHANE & NYE, 2001).

O campo das políticas sociais constitui importante área da transferência e da difusão de políticas públicas. Nesse sentido, este artigo é parte de uma pesquisa maior cujo objetivo é analisar o tema de transferência e difusão de políticas brasileiras de seguridade social ao Paraguai. Nesse artigo, o objetivo específico é expor, em linhas gerais, os marcos teóricos da pesquisa e apresentar um histórico da política nacional de seguridade social dos dois países.

O desenvolvimento desta pesquisa será capaz de contribuir para uma análise da conjuntura da integração regional na América do Sul. Essa conjuntura favorece a difusão de políticas, normas, ideias e conhecimentos entre os dois países, que pode ser resultante das interações entre ambos no interior do Mercosul. Por essa razão, além de fomentar o debate acadêmico de transferência e difusão internacional de políticas, pretendemos avaliar o papel da integração regional do Mercosul no desenvolvimento das agendas sociais dos Estados membros do bloco.

No seu desenvolvimento, o artigo está organizado em duas seções principais, além da introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta, de maneira breve, a revisão da literatura sobre o processo de transferência e difusão de políticas públicas e a importância do seu estudo. A segunda seção apresenta dados históricos referentes à política nacional de seguridade social dos dois países para identificar o estado atual dessa política na realidade de cada um deles. Nas considerações finais, o artigo apresenta a estratégia de análise que será empreendida no desenvolvimento posterior da pesquisa.

2. Transferência e difusão internacional de políticas como instrumento de análise

A transferência é um processo que se refere ao modo como políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político (passado ou presente), são usados como modelo para o desenvolvimento de práticas políticas, medidas administrativas, instituições e ideias em outro contexto político (DOLOWITZ & MARSH, 2000). Partindo da premissa que a construção do processo de transferência e difusão internacional de políticas pode ser inspirada por experiências de outras instituições como fonte de conhecimento e orientação

(SOBACI, 2009). A definição de transferência, portanto, certifica ênfase à agência dos atores políticos envolvidos no processo. Enquanto a difusão engloba todo tipo de propagação de ideias e políticas, a transferência, por seu turno, trata dos fenômenos em que a ação de transferir presume o envolvimento direto dos atores dos sistemas políticos em questão (BOSCANI, 2016). Nessa linha, Rose (2000), afirma que os decisores nacionais utilizam modelos, com vistas a garantir inovações em suas políticas públicas, ou seja, buscam soluções para os problemas do cotidiano, por intermédio do *lesson-drawing (aprendizagem)*, quando as políticas são adaptadas ao contexto nacional. De maneira geral, a difusão de políticas pode ser entendida, como o processo em que as decisões políticas em uma unidade são influenciadas pelas decisões tomadas em outras unidades.

Nas últimas décadas, a propagação de políticas públicas entre os países têm sido objeto de estudos de diversas disciplinas acadêmicas. Esse fenômeno é, de forma recorrente, associado à globalização e à facilidade com que a informação é transmitida entre *policy makers*, de distintos sistemas políticos (DOLOWITZ & MARSH, 2000, WEYLAND, 2005; FARIA, 2012). De acordo com pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2010 e 2013), a transferência internacional de políticas públicas constitui um dos instrumentos mais usados no âmbito da política nacional brasileira, sob a ótica da Cooperação Sul-Sul (CSS), com foco em tema como educação, saúde, desenvolvimento agrícola, gestão pública e assistência social. De acordo com Milani (2012), o incremento recente da cooperação Sul-Sul desempenha papel fundamental nesse processo, uma vez que essa modalidade de cooperação internacional é, hoje, um meio de transmissão frequente para a propagação de inovações políticas no Sul global. Esse processo foi impulsionado pela projeção internacional de países como Brasil, China e Índia que exercem papel de doadores emergentes (MILANI, 2012).

Em consonância com a ampliação da agenda de cooperação técnica internacional prestada pelo Brasil aos países em desenvolvimento, particularmente no tocante aos temas com foco na proteção social, encontra-se o Ministério da Previdência Social (MPS), com acervo de experiências bem sucedidas, de conhecimentos técnicos e de políti-

cas públicas internacionais inovadoras, com foco na proteção social (MPS, 2009). Nesse contexto, o Brasil desenvolveu uma série de políticas sociais, programas e instrumentos voltados ao enfrentamento da situação de vulnerabilidade social, questões centrais na agenda política federal no mandato do Ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em âmbito nacional e externo (LIMA e HIRST, 2006; FARIA, 2012). Dada a ampliação das políticas sociais durante o governo Lula (2003-2010), o Brasil despertou o reconhecimento internacional e transferiu algumas políticas brasileiras de assistência social, consideradas como boas práticas a serem emuladas por meio da ação direta de organismos internacionais e outros não estatais.

Diante do exposto, cabe lembrar que o exercício realizado aqui é o de olhar para a transferência e difusão internacional de políticas de seguridade social do Brasil para o Paraguai, o que exige algumas considerações, que são frequentemente apontadas em estudos sobre transferências e difusão de políticas internacionais. Sabe-se de antemão que cada sistema de seguridade social é a construção histórica, cultural e sociopolítica de cada país. Sendo assim, faz-se necessária a reconstituição dos principais aspectos dos modelos de seguridade social adotados pelo Brasil e pelo Paraguai.

3. Síntese histórica da seguridade social brasileira e paraguaia

Para analisar o estado da seguridade social dos dois países, faz-se necessário expor a origem e a evolução histórica da seguridade em cada um deles. O primeiro ponto que se apresenta é o de localizar o marco inicial do objeto de análise, no caso a previdência social no Brasil e no Paraguai. Neste estudo, é necessário diferenciar a Previdência da Seguridade Social. Informamos que a pesquisa utilizará o termo seguridade social, conceito usado pela maioria dos Países-Membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), qual seja a de previdência social como um conjunto de políticas sociais relativas à previdência social, à saúde e à assistência social. No entanto, devido às delimitações do estudo e à complexidade que a temática engloba em âmbito nacional e internacional, escapam ao estudo proposto neste artigo a saúde e a assistência social. Sendo assim, o propósito aqui é expor apenas a previdência social.

O debate sobre os sistemas previdenciários existem há milênios. Praticamente todas as civilizações construíram, em algum momento, mecanismos voltados para a subsistência do homem, inicialmente por intermédio da solidariedade para com os idosos, inválidos, viúvas, órfãos e demais pessoas desprotegidas temporária ou permanentemente (PARROT, 1992). Em termos históricos, o conceito cunhado como seguridade social foi lastreado a partir de dois modelos iniciais: o continental de 1883, que tinha como premissa a contributividade, o atlântico ou inglês de 1942, que se caracterizava pela universalidade e pelo financiamento indireto com base no orçamento, tendo evoluído a partir da política norte-americana do *New Deal*, na década de 1930, repercutindo mundialmente por meio do programa de proteção social criado por William Beveridge, ex-integrante do Parlamento Inglês.

Entretanto, foi a partir da 2ª Guerra Mundial que a previdência ampliou-se para o regime da seguridade social, com as seguintes características: o acréscimo dos riscos cobertos, a melhoria das condições de concessões de benefícios, a extensão das prestações a todos os tipos de trabalhadores e a tendência a transferir para o Estado a responsabilidade global do custeio do novo programa de ação. Porém, com o fim da Guerra Fria, o início da globalização da economia e o aumento da expectativa de vida forma sentidos reflexos na seguridade e na previdência social. Nos artigos XXII e XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, todo e qualquer ser humano tem o direito à consecução dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade, de modo que sejam assegurados ao indivíduo e sua família a saúde e o bem estar social, inclusive em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outras circunstâncias fora de seu controle, que venham a lhe tolher os meios de subsistência. Concebe a seguridade social o reconhecimento de que deve ser assegurada a todos os indivíduos a possibilidade de que usufruam de condições de vida dignas, mesmo sob circunstâncias imprevisíveis que possam lhes trazer alguma insegurança social, sendo o provedor dessas condições o próprio Estado (DDH, 1948).

No decorrer do século XX, em quase todos os países foram elaborados e instituídos programas de seguridade social e previdenciários. Inicialmente esses programas eram restritos ao território nacional, mas

com o advento dos blocos econômicos esses institutos ultrapassaram as fronteiras existentes (ALVES, 2006). As mudanças econômicas, sociais e demográficas ocorridas nas últimas duas décadas do século XX e a ação influente dos organismos financeiros internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Desenvolvimento) criaram um novo paradigma de seguridade social. De acordo com Mesa-Lago (2006), esse novo paradigma envolveu reformas estruturais e introduziu novos princípios em prol da proteção na área previdenciária, principalmente nos países da América Latina. De acordo com Mesa-Lago (2006), os programas de previdência são, juntamente com os de saúde, os mais importantes para a proteção contra os riscos sociais. Além disso, absorvem a imensa maioria do gasto da seguridade social e têm tido efeitos positivos, importantes no bem-estar social da humanidade (OIT-AISS 2001).

Nesse contexto, a América Latina foi pioneira no continente na introdução dos programas iniciais de previdência do seguro social e de reformas estruturais na região, tendo como país iniciante do movimento o Chile na década de 1980. Seguindo nesta trajetória histórica, à luz dessas breves considerações, em linhas gerais, passa-se aos antecedentes históricos da previdência social brasileira e na sequência o sistema de seguridade social paraguaio.

O processo de construção histórico da Previdência Social no Brasil remete ao século XIX, quando as primeiras medidas legislativas começaram a ser implantadas, com o objetivo de proporcionar algum tipo de proteção para os empregados públicos. Na Constituição Federal de 1891, previa aposentadoria para os funcionários públicos, mas apenas em caso de invalidez, quando a “serviço da Nação” (ALVES 2016,). Percebe-se que não era ainda um sistema de previdência social e sim medidas de amparo social para determinados grupos. Segundo Fernanda Brito Alves (2016), o marco oficial do surgimento da previdência social no Brasil é a Lei Eloy Chaves do ano de 1923, criada pelo Decreto Legislativo Nº 4.682, de 24/01/1923 (ALVES, 2016), período de implantação do marco legal para a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), prevendo, para os trabalhadores, alguns benefícios, dentre eles a assistência médica, aposentadoria por invalidez, pensão por morte e a aposentadoria

ordinária. Já para Russomano, a Previdência Social no Brasil tem suas origens no império (RUSSOMANO, 1983).

No decorrer do tempo, como na maioria dos países, e com a evolução das sociedades, várias leis, decretos, reformas e emendas ocorreram, mas nenhuma tão substancial até a promulgação da Constituição Federal e a adoção do sistema de seguridade social de 1988. Posteriormente, também marcam o processo as reformas constitucionais e legais iniciadas com a Emenda Constitucional de 1988, sucedidas pelas Emendas em 2003 e 2005, além de outras reformas pela legislação ordinária vigente. Por fim, cabe destacar que a previdência social brasileira tem como finalidade principal, de acordo com o exposto no **Art. 1º**: A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários, meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. Dentre os princípios e os objetivos auferidos no **Art. 2º** estão: a) - universalidade de participação nos planos previdenciários; b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios; d) cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição, corrigidos monetariamente; e) irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo; f) valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo; g) previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional; h) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados (PREVIDÊNCIA SOCIAL). Por fim, o sistema previdenciário brasileiro aglutina a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde e seu objetivo é estabelecer um sistema de proteção social para proporcionar meios indispensáveis de sobrevivência ao segurado e a sua família. Destina-se a cobrir as contingências decorrentes de doença, invalidez, desemprego, morte, maternidade, sempre dentro de um caráter contributivo, cabendo-lhes conceder aposentadorias, pensões, auxílios e outros tipos de benefícios (MARTINS, 2004).

O processo histórico de construção do sistema de seguridade social paraguaio teve seu início no século XX, com medidas assistenciais de natureza privada e, posteriormente, de natureza pública, classificada na época como *caridad privada*, com destaque para a Associação de Mulheres de Beneficência, que administrava o Hospital de Caridade, além de outras atribuições, como a fundação de uma escola para crianças pobres (ALVES, 2016). Segundo Montaner (2005), apenas em 1885 é que o Governo do General Bernardino Caballero, após a Guerra da Tríplice Aliança e o quadro de miséria e desolação do período pós-guerra constituiu a Sociedade de Beneficência do Paraguai (MONTANER, 2005). Mesa-Lago (2006) classificou os sistemas de seguridade social latino-americanos em três grupos, no qual ele denominou como: grupo I compostos pelos países pioneiros; grupo II, pelos intermediários; grupo III, pelos retardatários, onde o Paraguai foi denominado quanto à origem e ao nascimento do sistema. O autor explica que, originalmente, o Paraguai se encaixou no final do grupo intermediário, em parte pela data da criação de seus programas (LAGO, 2006). Entretanto, em 2002, sua cobertura era uma das três mais baixas da região e a população, uma das mais jovens, com a expectativa de vida baixa, e com uma sustentação financeira do sistema alta, em comparação com os outros países, o que levou o autor a revisar a classificação paraguaia e reenquadrar no denominado grupo retardatário (ou tardio-baixo).

Comparado com os demais países da América Latina, o surgimento do sistema de proteção previdenciária estatal ocorreu somente após a década de 1940 (LAGO, 2006). Na sequência histórica, como em todos os países, reorganizou-se o processo do seguro social, que é um dos instrumentos da seguridade social ou da previsão social, de caráter obrigatório, estabelecido por lei, baseado na técnica do seguro no âmbito da ciência atuarial. O seguro social paraguaio foi criado em 1943 e está, na atualidade, a cargo do Instituto de Previsão Social, entidade descentralizada, autônoma e autárquica, na qual estão amparados todos os trabalhadores dependentes do setor privado, além de alguns funcionários e empregados do setor público (MONTANER, 2005). O sistema de seguridade social da política paraguaia, nos dias atuais, apresenta os seguintes fundamentos: a solidariedade social, a pessoa humana como sujeito de ne-

cessidades, o direito a vida e a justiça social (MONTANER, 2005). As características e os princípios estruturais da seguridade social paraguaia apresentam os seguintes aspectos: a) constitui uma função tutelar do estado social e democrático de direito; b) universalidade, integralidade, integridade ou integralidade; c) unidade de ação, mediante coordenação e sistematização de seus instrumentos; d) uniformidade; e) subsidiariedade. Além de se relacionar a seguridade social como um ramo da política social, com a política de desenvolvimento econômico e social, com a política sanitária e com a sociologia (MONTANER, 2005). O sistema paraguaio atual apresenta seis regimes, a saber: a) Instituto de Previsão Social (IPS), Caixa Fiscal, Caixa Ferroviária de Seguro Social, Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Empregados Bancários, Caixa de Aposentadorias e Pensões do Pessoal Municipal, Fundo de Aposentadorias e Pensões para membros do Poder Legislativo, além de duas Caixas Complementares: Caixa de Aposentadorias e Pensões do Pessoal da Itaipu Binacional e Caixa de Aposentadorias e Pensões da Administração Nacional de Eletricidade (ALVES, 2016). Por fim, podemos concluir ainda, de maneira breve que o sistema de proteção de seguridade social paraguaio, desde a sua construção, ainda carece trilhar um longo caminho no contexto da seguridade social.

4. Considerações finais

A experiência e as boas práticas da previdência social brasileira possuem méritos e enormes desafios, de acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), no que tange seu aperfeiçoamento e a sua sustentabilidade. Sendo assim, a disseminação de políticas públicas internacionais no âmbito da previdência social despertou o interesse do Paraguai em conhecer o sistema brasileiro, de acordo com relato de Técnicos do MPS e do Instituto Nacional do Seguro Social. A Delegação de Cooperação Técnica de Seguridade Social, do Governo Paraguaio, visitou as instituições previdenciárias no Brasil, com o objetivo de conhecer o panorama de previdência social utilizado pelo Brasil. Segundo Carlos Eduardo Gaba (Secretário Executivo, na época), “A missão tratou, juntamente com técnicos do MPS e do INSS, de assuntos relacionados à comunicação social, educação previdenciária, atendimento ao cidadão e cadastro de beneficiários,

além dos panoramas da previdência social dos dois países” (MPS, 2011). Segundo Carlos Eduardo Gabas (2011), a visita da Delegação Paraguaia resulta da importância da ampliação da proteção social nos dois países. O Secretário Executivo, ainda, “afirmou que a previdência social brasileira se aperfeiçoou, principalmente, pela experiência e prática acumuladas, tendo o público-alvo, à sociedade como foco das ações”. As ações de cooperação técnica entre o Brasil e o Paraguai são amparadas pelo Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai, firmado em 27 de outubro de 1987, com projetos nas áreas de agricultura, educação, fortalecimento institucional, formação profissional, migração, patrimônio e cultura, saúde e segurança pública (ABC, 2017).

Por fim, cabe ressaltar que a previdência social brasileira encontra-se em processo de mudança, tendo em vista as possibilidades de reforma propostas pelo atual governo. De qualquer maneira, essa reforma não altera a possibilidade de difusão do modelo brasileiro, vigente até esse momento, para outros países, como o Paraguai.

Referências bibliográficas

ALVES, J. A. L. Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (Ibri), 2006.

_____. Agência Brasileira de Cooperação. Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul. Brasília: Edição da ABC, 2013.

BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação. Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral. Brasília: Edição da ABC, 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Acordos internacionais de previdência social. Brasília: MPAS, 2001.

BRITO, Fernanda Alves de. A Previdência Social no Mercosul: história, entraves e percurso da integração. 1. ed. Curitiba: Editora Prisma, 2016.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who Learns what from whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, v.44, 1996, pp.343-357.

DUSSAUGE, LAGUNA. M. La Transferencia de Políticas Como Fuente de Inovación Gubernamental: Promesas y Riesgos. Estado, Gobierno, Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, n. 19, 2012a, pp.51-79.

DUSSAUGE, LAGUNA. M. Transferencia de Políticas y Modernización Administrativa: Historia (Moralejas) de Cuando el Programa de Mejoramiento de la Gestión Chileno Viajó para México. *Revista de Gestión Pública*, 1:2, 2012b, pp. 237-272.

FARIA, C. A. P. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. *Interseções - Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 14, n. 2, p. 335-372, 2012.

HIRST, M. Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação sul-sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. Brasília: IPEA, 2012.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. Power and Interdependence. Massachusetts: Editora Longman. 2001.

LIMA, M. R. S. de e HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, Vol. 82, Nº 1, pp. 21-40.

LIMA, M. R. S. (Org.). Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008.

MESA-LAGO, Carmelo. As Reformas de Previdência na América Latina e seus Impactos nos Princípios de Seguridade Social. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social – Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006. XVII, 189p. Coleção Previdência Social. Série traduções; v.23.

MARTINS, Sergio Pinto. Reforma da previdência. São Paulo: Atlas, 2004.

MILANI, C. R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. CADERNOS CRH, vol. 25, no. 65, p. 211-231, agosto 2012.

MONTANER, Jorge Darío Cristaldo. Hacia la Seguridad Social. Doctrina-Legislación. Paraguay: Litocolor SRL, 2005.

ROSE, R. What is lesson-drawing? Journal of Public Policy, v. 11, n. 01, p. 3-30, 1991.

RUSSOMANO, Mozart Victor. Curso de previdência social. 2ª ed. Revista atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

Atuação Da Corte Interamericana De Direitos Humanos Promovendo A Esperança De Justiça Que As Instâncias Internas Negaram



Marcia Fernanda Alves¹

Resumo

O presente artigo apresenta uma análise acerca da Corte Interamericana de Direitos Humanos em face ao descaso com a proteção à dignidade da pessoa humana, visto que é de extrema importância voltar a atenção à internacionalização dos direitos humanos. Com o intuito de resguardar e fortalecer a tutela de tais direitos no âmbito nacional surge a Corte IDH que serve de legitimação e apoio nas transformações internas no plano para atingir esse fim, trazendo também uma saída aos que de alguma forma não tiveram recurso nas leis brasileiras. O trabalho se preocupa com o sistema de proteção internacional de direitos humanos, analisando em especial o primeiro caso brasileiro julgado e suas consequências.

1. Introdução

O período anterior à Reforma Psiquiátrica no Brasil foi marcado pela negação da cidadania e submissão de pacientes a torturas, eletrochoques, espancamentos, abandonos e até mesmo incontáveis mortes. Considerado por alguns como o holocausto brasileiro.

¹ Graduanda do nono e quinto semestre respectivamente, no curso de Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, campus Sobradinho.

O caso de Damião Ximenes Lopes, portador de doença mental, tem por cenário uma clínica psiquiátrica no estado do Ceará, onde foi torturado e assassinado em 1999. Caso este, que poderia ter sido apenas mais um marcado pela omissão da justiça silenciada.

Eis que surge a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que tem sua sede em San José na Costa Rica. Seu Regulamento entrou em vigor em 1º de janeiro de 2010, enquanto que o estatuto entrou em vigor em 1979. A Corte está integrada por sete Juízes, nacionais dos Estados membros da OEA.

Á vista disso, este artigo busca mostrar o caminho que proporcionou o julgamento no caso de Ximenes Lopes perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Estudando sua atuação e os resultados de sua jurisdição no Estado brasileiro. Apresentando inicialmente o contexto histórico da internacionalização dos direitos humanos e seu funcionamento sob a proteção e garantia desses direitos.

Em seguida expondo o caso de Damião Ximenes Lopes e suas consequências legislativas e práticas que produziu no Brasil. Por fim, o artigo analisará as interpretações da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Supremo Tribunal Federal em relação à garantia do duplo grau de jurisdição, bem como a hierarquia das normas.

2. A Corte Interamericana de Direitos Humanos

Em face às barbaridades cometidas na Segunda Guerra Mundial, os Estados perceberam a necessidade de proteção aos direitos humanos, criaram assim, mecanismos internacionais que pudessem garantir proteção aos indivíduos. A partir das ações desenvolvidas no âmbito da sociedade internacional em favor dos direitos humanos, formou-se uma especificidade nos estudos do Direito Internacional: o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Como assinala Flávia Piovesan:

“A partir da Declaração de 1948, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros instrumentos internacionais de proteção. A Declaração de 1948

confere lastro axiológico e unidade valorativa a esse campo do direito, com ênfase na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.” (Piovesan, 2006, p.38).

A proteção internacional dos Direitos Humanos no continente americano é traçada por uma instância política que é Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) e pela instância jurídica formada Convenção Americana de Direitos Humanos e seus órgãos de aplicação e monitoramento.

Segundo Carvalho Ramos (2012, p. 188) seus objetivos são amplos e consistem na “garantia da paz e segurança internacionais, cooperação e ação solidária, promoção da democracia representativa, promoção dos direitos humanos e erradicação da pobreza, desenvolvimento econômico e social e prevenção de conflitos e busca de solução pacífica de controvérsias”.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos se apresenta como uma instituição judicial independente e autônoma criada na Convenção Americana de Direitos Humanos, a qual regula sua organização, procedimento e função. Além disso, o Tribunal tem um Estatuto e um Regulamento expedido pela própria Corte. A Corte está integrada por sete Juízes, nacionais dos Estados membros da OEA.

Tem por função, determinar se um Estado violou algum direito reconhecido na Convenção Americana e supervisionar o cumprimento das resoluções, solicitando informações do Estado sobre as atividades e convocando o Estado e os representantes das vítimas a uma audiência, se necessário.

De acordo com Gorczvski, (2009, p. 177) a corte não é um tribunal penal e não constitui as ações penais relativas às violações cometidas nos Estados, ela apenas julga se o Estado é ou não responsável por violação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Na concepção de Jair Teixeira dos Reis, os direitos humanos foram classificados em cinco categorias: civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, porém em três gerações:

Os arts. 1º e 2º contêm os princípios gerais de liberdade, igualdade, fraternidade e não discriminação. Os arts. 3º a 11 encerram os direitos de ordem individual, compreendendo a vida, a liberdade, a segurança e a dignidade da pessoa humana, a igual proteção da lei, as garantias contra a escravidão e a tortura, a prisão e as penas arbitrárias, contra as discriminações, o direito de acesso aos tribunais, a presunção de inocência até final julgamento, e a irretroatividade da lei penal. Os arts. De 12 a 17 contêm os direitos do indivíduo em relação ao seu grupo e aos bens. Os arts. 18 a 21 cuidam das faculdades espirituais, liberdades públicas e direitos políticos. (Os arts. 1º ao 21 são tradicionalmente denominados de direitos e garantias individuais – ou direitos humanos de primeira geração). Os arts. 22 a 28 cuidam dos direitos econômicos, sociais e culturais (assim denominados direitos sociais do homem - ou direitos humanos de segunda geração). O art. 29 trata dos deveres do indivíduo com a comunidade (direitos humanos de terceira geração), e o art. 30 diz que a interpretação de qualquer dispositivo contido na Declaração somente pode ser feito em benefício dos direitos e das liberdades nela proclamados. (Reis, 2006, p. 33).

Há a necessidade de manter as normas criadas compatíveis com a nossa Constituição, utilizando as ações do controle de convencionalidade, que controlam necessariamente as normas internacionais de direitos humanos. Incumbe aos juízes nacionais afastar a aplicação de normas jurídicas de caráter ilegal que contrariem tratados internacionais versando sobre Direitos Humanos, destacando-se, em especial, a Convenção Americana de Direitos Humanos, bem como, ao Pacto de São José da Costa Rica, evitando assim, responsabilização internacional do Estado.

Neste mesmo norte, explica o autor Andre de Carvalho Ramos:

O controle de convencionalidade internacional é atividade de fiscalização dos atos e condutas dos Estados em confronto com seus compromissos internacionais. Em geral, o controle de convencionalidade é atribuído a órgãos compostos por julgadores independentes, criados por tratados internacionais, o que evita que os próprios Estados sejam, ao mesmo tempo, fiscais e fiscalizados. Entre os órgãos de maior prestígio estão os tribunais internacionais de direitos humanos (Corte Europeia, Interamericana e Africana), a Corte Internacional de Justiça,

os Tribunais do Direito da Integração (Tribunal de Justiça da União Europeia e o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul), entre outros. A regra geral no direito internacional diz que nenhum Estado é automaticamente jurisdicionável perante qualquer corte internacional e, neste sentido o Estado deve aceitar ser processado por uma corte internacional. O Brasil inclusive, não pode ser processado pela Corte Internacional de Justiça, salvo previsão em tratado, pois o mesmo até hoje não aceitou a cláusula facultativa de jurisdição contenciosa desta corte. Entretanto aceitou a cláusula da Corte Interamericana de Direitos Humanos e pode, portanto, ser processado por ela, processo que será movido por outro estado membro da OEA ou pela Comissão de Direitos Humanos. (Ramos, 2012, p. 129).

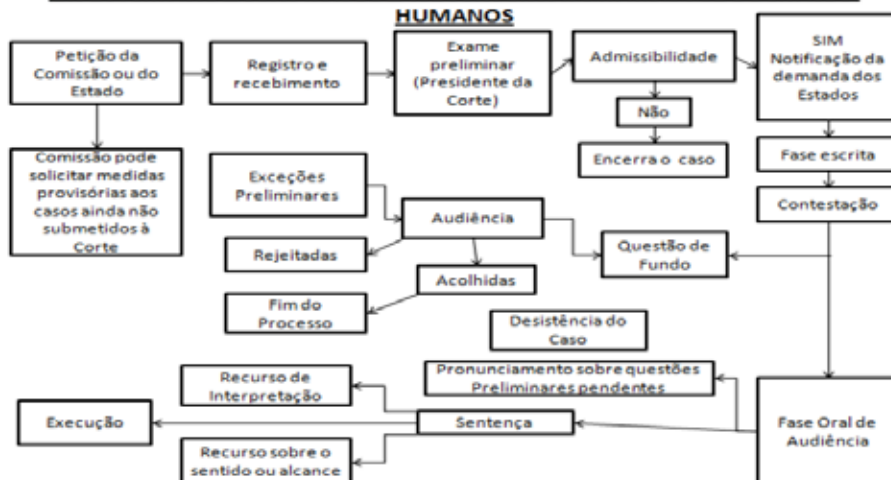
Caso alguém tenha sofrido a violação de algum direito consagrado em algum tratado do sistema interamericano de direitos humanos deverá, primeiramente, procurar reparação no judiciário brasileiro, caso esgotados os recursos internos e não vindo reparação poderá haver recurso aos órgãos da OEA, excepcionalmente, caso o processo no judiciário brasileiro demore demais, este recurso poderá ser antecipado, entretanto não há acesso direto do indivíduo a Corte IDH, o interessado deverá recorrer a Comissão Internacional de Direitos Humanos, e esta, analisando o caso, poderá levar em consideração o problema a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O esquema elaborado por Theresa Rachel Couto Correia (2008, p.126) esclarece o procedimento realizado pela Corte após o recebimento do caso enviado pela Comissão Americana de Direitos Humanos.

A Corte Interamericana possui competência para emitir pareceres consultivos sobre interpretações de tratados, leis internas ou instrumentos internacionais, de acordo com Mônica Pinto:

“[...] La Corte há emitido opiniones consultivas que Le han permitido profundizar aspectos substanciales de La Convención – El sistema de reservas, las restricciones a La pena de muerte, los limites del derecho de asociación, el sentido del término “leyes” quando se trata de imponer restricciones al ejercicio de determinados de-

PROCEDIMENTO CONTENCIOSO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS



rechos, la exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta, el hábeas corpus y las garantías judiciales en los estados de excepción, la interpretación de la Declaración Americana, las excepciones al esgotamiento de los recursos internos – y pronunciarse respecto de la compatibilidad de leyes internas con la Convención.” (Pinto, 1993, p. 84)

Estas opiniões consultivas são consideradas pela Corte como fonte jurisprudencial de direito internacional.

A sentença da Corte já é aceita de antemão para os países que reconhecem sua competência. Portanto suas decisões se tornam uma obrigação geral de observância imperativa. Caso os Estados que se comprometeram ignorem o cumprimento da sentença a Corte vem para garantir e assegurar tal cumprimento.

Basicamente, o Estado infrator deverá reparar o dano causado, geralmente em forma de indenização, porém na América Latina há uma morosidade de pagamento grande, devido a condição econômica mais escassa destes Estados.

Segundo relatório, a Corte emitiu 192 sentenças de 1979 a 2008, porém não houve cumprimento total ou parcial em todos os casos.

A força da sentença da Corte tem sido grande agente de transformação nas legislações internas de alguns países. Podemos citar como exemplo os seguintes casos:

- O Caso Olmedo Bustos e Outros X Chile – julgamento o qual permitiu a reforma da legislação sobre a liberdade de expressão, no Chile;
- O Caso Bairros Altos X Peru (14/05/2001) – o julgamento entendeu que as leis peruanas que auto-anistiavam os responsáveis por violações aos direitos humanos “eram manifestamente incompatíveis com a letra e o espírito da Convenção Americana”.

3. O Caso Ximenes Lopes

O número de casos tratados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos é consideravelmente razoável. O primeiro caso brasileiro na Corte, e também o primeiro caso que abordou o tratamento cruel e discriminatório às pessoas com transtorno mental, foi o de Damião Ximenes Lopes que, em 1999, foi internado por sua mãe em uma clínica psiquiátrica em Sobral, porém, alguns dias depois, sua mãe foi o visitar e, mesmo sendo barrada pelo porteiro da Casa de Repouso, Albertina Viana Lopes, entrou na instituição chamando por seu filho.

Ele [Damião] veio até ela [mãe] caindo e com as mãos amarradas atrás, sangrando pelo nariz, com a cabeça toda inchada e com os olhos quase fechados, vindo a cair a seus pés, todo sujo, machucado e com cheiro de excrementos e urina. Que ele caiu a seus pés dizendo: polícia, polícia, polícia, e que ela não sabia o que fazer e que pedia que o desamarrassem. Que ele estava cheio de manchas roxas pelo corpo e com a cabeça tão inchada que nem parecia ele. (Comisión Interamericana De Derechos Humanos, 2004, p. 599).

Albertina procurou ajuda entre os profissionais. Sem realizar nenhum tipo de exame, o único médico que estava na instituição receitou alguns remédios a Damião e se retirou da Casa de Repouso.

A mãe saiu da Casa de Repouso e quando chegou em sua residência recebeu o recado de que haviam telefonado contando que seu filho havia morrido. A família pediu que fosse realizada uma necropsia,

já que o médico da instituição não havia ordenado a realização do exame. No mesmo dia, a necropsia foi feita pelo mesmo médico, que concluiu por “morte real de causa indeterminada” (Corte Interamericana De Direitos Humanos, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, 2006, p. 33). No entanto, o relatório do exame identificou sinais e marcas no corpo de Damião que sinalizaram para a prática de tortura.

Diante disso, os familiares de Damião ajuizaram ação criminal e ação civil indenizatória contra o proprietário da clínica psiquiátrica, e também peticionou contra o Estado brasileiro perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

A denúncia foi apresentada em 22 de novembro de 1999 para o sistema americano. Em 09 de outubro de 2002, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos acatou a denúncia e passou a processar o caso.

Os juízes da Corte decidiram, por unanimidade, que o Estado Brasileiro violou sua obrigação de garantir e respeitar os direitos humanos e à integridade pessoal de Damião e de sua família, bem como, os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial a que têm direito seus familiares. A Corte condenou o Brasil a indenizar a família de Damião Ximenes como medida de reparação.

Assim, não importa se houve culpa, basta que uma violação de direitos humanos tenha resultado de uma inobservância por parte de um Estado de suas obrigações de forma direta ou por pessoas com apoio do poder público. O fundamento da responsabilidade está na constatação, pura e simples, de um eventual comportamento que não esteja de acordo com a norma internacional.

A responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos é, inegavelmente, uma responsabilidade objetiva. O cerne deste instituto está no dever de reparação que nasce toda vez que houver uma violação de uma norma internacional. Basta a comprovação do nexo causal, da conduta e do dano em si. (Ramos, 2004, p. 410).

Tratou-se de uma advertência internacional pela falta de vontade política e incapacidade do Brasil ao enfrentar as relevantes e sis-

temáticas violações e de hostilizar a impunidade. Foi um passo importante para política pública de saúde mental no Brasil que, apesar de certa evolução, ainda registra casos de violência contra pacientes psiquiátricos e ausência de mecanismos de apuração.

Com esta preocupação a Corte entendeu que o Brasil deveria criar um instrumento adequado para investigar, monitorar e combater as violações cometidas contra os indivíduos portadores de transtornos mentais.

Após este caso, o Estado brasileiro foi rogado a rever sua política, sendo pressionado a efetuar mudanças importantes na política pública de saúde mental, desde o ponto de vista legislativo, como no nível da gestão e da prestação de serviços à sociedade como um todo, criou-se assim as novas políticas públicas de assistência social.

A influência do caso Ximenes Lopes na reorganização da atenção da saúde mental no município de Sobral é um fato inegável. O dia 10 de julho de 2000, dia do descredenciamento da Casa de Repouso Guararapes do Sistema Único de Saúde, é simbolicamente considerado pelos profissionais de saúde mental de Sobral como a data de início do funcionamento da Rede de Atenção Integral à Saúde Mental de Sobral. Essa rede está composta por um Centro de Atenção Psicossocial General, uma residência terapêutica, uma unidade de internação psiquiátrica em hospital geral e por ações de supervisão e educação sobre o programa de saúde familiar. Esse modelo de atenção recebeu diversos prêmios nacionais de experiência exitosa em saúde mental. [...] A morte do senhor Damião Ximenes Lopes levou à reformulação da política de saúde mental e uma resposta adequada diante das condições insustentáveis de funcionamento da Casa de Repouso Guararapes. (Corte Interamericana De Direitos Humanos, 2006, p. 10-11).

Vale destacar a criação da Lei 10.216/2001, a qual é conhecida como a Lei da Reforma Psiquiátrica ou Lei Antimanicomial, que acarretou no fechamento progressivo dos leitos em hospitais psiquiátricos e a criação dos Centros de Atendimento Psicossocial (CAPS) e de Programas como o De Volta Para Casa. Estabeleceu-se assim uma nova forma de cuidado ao doente mental.

O reconhecimento, pela Corte, da situação de risco e vulnerabilidade a que Damião Ximenes e as demais pessoas portadores de transtorno mental foram submetidas, amplia a jurisprudência e fortalece o trabalho de denúncia das organizações contra à violação de direitos humanos em estabelecimentos psiquiátricos.

4. Conclusão

O sistema interamericano é resultado de um processo de internacionalização de direitos humanos iniciado em 1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Sua criação ocorreu em razão da mudança de mentalidade do pós-Segunda Guerra Mundial, no qual o bem estar humano passou a se tornar o principal motivo para a existência do Estado, visto que, todos devem ser igualmente respeitados.

Cabe ressaltar que nossa Constituição brasileira de 1988, em seu artigo 5º, parágrafos 1º e 2º, consagrou aos direitos humanos internacionais natureza de norma constitucional, tornando isso um marco jurídico da institucionalização dos direitos humanos e da transição democrática no país.

O princípio da norma mais favorável à vítima toma força em razão do Direito Internacional dos Direitos Humanos, assegurando a supremacia da norma que protege os direitos humanos de forma mais eficaz.

O encargo de defesa da dignidade humana deve ser permanente, desta forma, cabe aos Estados fornecerem recursos internos eficazes, conforme dispõem os tratados internacionais, como fundamento necessário para que os indivíduos beneficiários possam utilizá-los antes de se submeterem um caso individual aos órgãos internacionais, contribuindo para uma melhor interação entre o direito internacional e o direito interno.

A oportunidade de o cidadão recorrer à Corte Internacional de Direitos Humanos, para questionar seus direitos violados, deu ao princípio fundamental do acesso à Justiça um novo formato.

Desta forma, e a esta Corte, onde a família de Damião Ximenes Lopes recorreu em razão da delonga e do descaso das autoridades competente, não aguentando permanecer inerte perante a violação do

direito à vida, o tratamento cruel e o desrespeito à dignidade da pessoa humana deste portador de transtorno mental.

A sistemática desta Corte de proteção permite ainda a tutela, o monitoramento e a supervisão de direitos por organismos internacionais.

O avanço na defesa dos direitos humanos têm sido sistematicamente difícil, porém ainda têm-se uma longa jornada a percorrer, apesar disso e considerando a experiência e a natureza da Corte Interamericana de Direitos Humanos, fica claro o quão importante é o papel deste Tribunal, que restaura os direitos fundamentais atingidos, ordena reparações, emite opiniões de grande relevância doutrinária, estendendo assim, as pessoas vulneráveis, uma eficiente proteção judicial, que está assegurada não só na esfera nacional como na internacional também.

Referências

Correia, Theresa Rachel Couto. (2008) Corte Interamericana de Direitos Humanos. Repercussão Jurídica das Opiniões Consultivas. Curitiba: Juruá.

Gorczevski, Clovis. (2009) *Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.

Mazzuoli, Valério de Oliveira. (2007) Curso de Direito Internacional Público. (2ª ed). rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Pinto, Mônica. (1993) Derecho Internacional de los derechos humanos. Uruguai: Comisión Internacional de Juristas – Colegio de abogados del Uruguai.

Piovesan, Flávia *in*: REVISTA USP (2006), São Paulo, n.69, p. 36-43.

Ramos, A.C. (2004) Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos. Rio de Janeiro: Renovar.

_____. (2012) Processo Internacional de Direitos Humanos. (2ª ed). São Paulo: Saraiva.

_____.(2012) Teoria Geral dos Direitos Humanos na ordem internacional. (2ª ed). São Paulo: Saraiva

Reis, Jair Teixeira dos. (2006) Direitos humanos – para provas e concursos. Curitiba: Juruá.

Jurisprudência

Comisión Interamericana De Derechos Humanos. (2004) Demanda en el Caso *Damião Ximenes Lopes* (Caso 12.237) contra la República Federativa del Brasil. 1 out.

Corte Interamericana De Derechos Humanos. (2006) Caso *Ximenes Lopes vs . Brasil*. Sentença de 04 de julho de 2006. Mérito, Reparações e Custas.

Desigualdades económicas, reproducción social y cuidado



Verónica Serafini Geoghegan¹

Resumen

Paraguay es uno de los países más desiguales de América Latina. Las desigualdades se manifiestan en diferentes ámbitos. En la economía, se observan en el mercado laboral y en la falta de acceso a activos como tierra y créditos, según el sexo, la edad, el origen étnico, el idioma hablado, etc.

Las desigualdades económicas están entrecruzadas con las de género. La mayor parte de los indicadores económicos muestran desventajas para las mujeres. Uno de los factores asociados es la división sexual del trabajo que se traduce en mayores responsabilidades de cuidado y de trabajo doméstico para las mujeres.

Esta desigual distribución del trabajo no remunerado, además de generar una sobrecarga de trabajo, reduce las oportunidades económicas de las mujeres, obstaculizando su autonomía económica.

Esta presentación tiene como objetivo describir los vínculos entre el trabajo no remunerado y el mercado laboral desde un enfoque de género de manera a proveer información que contribuya al diseño de políticas públicas.

1 CADEP. DECIDAMOS.

La reproducción social no solo implica consumo y -por ende producción- sino también atención de las personas para que puedan desarrollarse en toda su potencialidad a lo largo de su vida. Los procesos económicos que se han dado en el mercado han beneficiado particularmente a los hombres. Las mujeres han quedado en el espacio privado donde se provee el cuidado -sin remuneración, subvalorado e invisibilizado.

Por lo tanto, la sociedad y la economía deben reconocer y valorar ambas funciones. La segunda menos estudiada. Por lo que este trabajo pretende poner en discusión este aspecto.

1. ¿Por qué debe importar el cuidado a la sociedad?

En primer lugar porque el cuidado es el principio sustentador de la vida y de su sostenibilidad. Martín Heidegger señalaba que el cuidado es parte constitutiva del ser y no una propiedad. La voluntad, el deseo y el impulso están fundados en el cuidado de sí mismo, pero ese cuidado de sí mismo se da en el contexto de la vida con otros. Para explicar el cuidado como existencia misma del ser humano, Heidegger (Heidegger, s/f:198) apela a la antigua fábula de Hyginio sobre la creación del primer ser humano:

*“Al atravesar Cura un río, ve un gredoso barro,
y cogiéndolo meditabunda lo comenzó a modelar.
Mientras piensa en lo que hiciera, Júpiter se presenta.
Pídele Cura le dé espíritu y fácilmente lo consigue.
Como Cura quisiese darle su propio nombre,
niégase Júpiter y exige se le ponga el suyo.
Mientras ellos discuten, interviene también la Tierra
pidiendo que su nombre sea dado a quien ella el cuerpo diera.
Tomaron por juez a Saturno, y éste, equitativo, juzga:
‘Tú, Júpiter, porque el espíritu le diste, en la muerte el
espíritu y tú, Tierra, pues le diste el cuerpo,
el cuerpo recibid, reténgalo Cura mientras viva, porque fue la
primera en modelarlo. Y en cuanto a la disputa entre
vosotros por el nombre, llámesele hombre, ya que del humus
ha sido hecho”.*

Leonardo Boff, por su lado, escribe en su libro *El cuidado esencial* (2002) “lo que se opone al desinterés y a la indiferencia es el cuidado. Cuidar es más que un acto; es una actitud, por lo tanto, abarca más que un momento de atención, de celo y de desvelo. Representa una actitud de ocupación, de preocupación, de responsabilización y de compromiso afectivo con el otro” (Boff, 2002:29).

Así, muchos otros autores -Martha Nussbaum, Carol Gilligan, Michel Foucault, Zygmunt Bauman- han puesto la mirada en el cuidado como uno de los temas centrales en la discusión sobre la ética y los principios que cimientan a la sociedad. La humanidad necesita avanzar hacia un nuevo paradigma de convivencia en el que el cuidado entre los seres humanos y el cuidado de la naturaleza se pongan en el centro del contrato social.

Desde una perspectiva social, se impone el análisis del cuidado, dadas las profundas transformaciones sociales y demográficas. La progresiva entrada de las mujeres al mercado laboral y el alto peso relativo de la niñez en la estructura demográfica dio origen a la preocupación por el cuidado de los niños y niñas.

Actualmente, a los dos factores anteriores se agregan el progresivo envejecimiento de la población, la urbanización y los procesos migratorios que reducen el rol de las redes familiares en el cuidado, la reducción del tamaño de la familia, el creciente número de familias monoparentales o sin hijos y el mayor nivel de educación de las mujeres y su aspiración a la autonomía económica obligan a la sociedad a replantearse el tradicional mecanismo de cuidado basado en las mujeres del hogar.

En el ámbito económico, resulta preocupante el aumento de las capacidades educativas sin que ello represente en las mujeres logros sustanciales en su autonomía económica y en su aporte a la reducción de la pobreza y desigualdad. El empoderamiento económico de las mujeres debe ser un fin en sí mismo y también constituye un medio para lograr una mejor calidad de vida en su familia. Uno de los factores que impiden el “funcionamiento” en términos de Amartya Sen de las mujeres y la conversión de capacidades en logros económicos es la

desproporcionada asignación de responsabilidades en el hogar y los prejuicios del mercado laboral acerca de los costos de la maternidad.

El imperativo ético de construir una sociedad de iguales, las profundas transformaciones sociales y demográficas, la persistencia de la cultura patriarcal, las aspiraciones de las mujeres por una mayor autonomía y empoderamiento económico exigen políticas públicas en el ámbito del cuidado que contribuyan a redistribuir la responsabilidad de la reproducción social.

2. La reproducción social como pilar de la desigualdad económica y de género

El trabajo de cuidado entendido de manera amplia como el conjunto de “actividades y prácticas necesarias para la supervivencia cotidiana de las personas en la sociedad en que viven” (Rodríguez Enríquez, 2015: 36) es esencial para la economía capitalista ya que permite la reproducción social.

La función de reproducción social no solo requiere consumo y salarios, generados en el marco de relaciones de mercado, sino fundamentalmente una multiplicidad de acciones desarrolladas al interior de las familias y hogares. Es allí donde la economía ortodoxa invisibiliza las estrategias y a las personas que las implementan y el valor económico que genera.

Una de las principales características del cuidado es que la responsabilidad de su provisión y gran parte del trabajo directamente involucrado tiende a ser asignado a las mujeres. Como resultado, las responsabilidades de cuidado estructuran las vidas de las mujeres más que las de los hombres, con implicaciones en la cantidad de tiempo que los hombres y las mujeres dedican al empleo, las oportunidades de conseguir ingresos durante el curso de su vida y en la calidad del trabajo (Himmelweit, 2016).

La subvalorización del trabajo de cuidado, que se manifiesta de forma extrema al interior de las familias y hogares, se traslada al mercado en las ocupaciones que tienen esta función pero de manera

mercantilizada. Los menores niveles de ingreso en éstas, aun cuando requieran niveles educativos y de experiencia similares o mayores que otras ocupaciones, y la sobrerepresentación de mujeres allí, da cuenta de otro factor de desigualdad económica que afecta negativamente a las mujeres.

El Estado contribuye a la reproducción social a través de las políticas sociales, sobre todo las de vivienda, salud, educación y seguridad social. Sin embargo se ha preocupado poco por las de cuidado y cuando lo ha hecho se ha centrado más en satisfacer las necesidades de las personas dependientes -niños/as, adultos/as mayores, discapacitados/as- y menos en los derechos de las que cuidan.

Es así que por ejemplo se han creado centros de atención infantil, pero sin considerar la necesidad de conciliar sus horarios con los del trabajo remunerado de las mujeres. Las licencias parentales se focalizan en las madres como únicas responsables de la crianza infantil, sin cuestionar el rol de los padres. De esta manera, el Estado termina fortaleciendo los roles tradicionales, en lugar de contribuir a flexibilizarlos y, de esa manera reducir las desigualdades económicas que generan.

3. Una mirada a las desigualdades en Paraguay

La Encuesta de Uso del Tiempo realizada en 2016 muestra información significativa para valorar las desigualdades entre hombres y mujeres en la asignación del tiempo entre el trabajo remunerado y el no remunerado (trabajo doméstico y cuidado).

Los principales resultados de dan cuenta de importantes desigualdades de género en la asignación del tiempo entre trabajo remunerado y no remunerado. Una mayor proporción de hombres (65,5%) que de mujeres (42,2%) participan en actividades productivas. Ellos además le dedican más horas a la semana (49,5 horas) que las mujeres (40,4 horas). Esta situación podría estar mostrando problemas en los objetivos de autonomía económica y calidad del trabajo.

En contrapartida, el 93,9% de las mujeres realiza actividades no remuneradas frente al 85,1% de los hombres. Las mujeres dedican

28,7 horas semanales a esta actividad mientras que los hombres 12,9 horas semanales.

Cuadro 1: Tiempo asignado al trabajo remunerado y no remunerado por sexo. En porcentajes y horas promedio

	Total	Hombres	Mujeres
Total tiempo asignado	100 %	100 %	100 %
Trabajo remunerado	56 %	75 %	39 %
Trabajo no remunerado	44 %	25 %	61 %
Total horas promedio semanales ¹	67,0	62,4	68,1
Trabajo remunerado	45,9	49,5	40,4
Trabajo no remunerado	21,1	12,9	28,7
Horas promedio semanales trabajo no remunerado ²			
Cuidado a miembros del hogar con alguna dependencia	14,4	9,9	16,8
Cuidado a niños/as (0-5 años) del hogar	10,1	6,8	12,4
Cuidado a personas (6 - 14 años) del hogar	6,9	5,4	8,0
Cuidado a personas adultas mayores (60 años y más) del hogar	6,0	5,7	6,2
Cocinar, poner la mesa, limpiar el lugar donde se comió	6,8	3,6	8,1
Limpieza de vivienda y/o patio	4,2	2,6	4,8
Actividades para otros hogares y la comunidad	7,3	5,1	8,7

Fuente: Principales Resultados de la Encuesta sobre uso de tiempo, DGEEC, EUT 2016 <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eut2016/triptico%20Principales%20Resultados%20EUT2016.pdf>

El cuadro anterior muestra claros hallazgos. En primer lugar la sobrecarga en horas promedio de trabajo en las mujeres derivado de su mayor responsabilidad en actividades domésticas y de cuidado que deberían ser compartidas con el Estado y los hombres, dado que estas actividades, aun estando invisibilizadas, contribuyen a la formación de la fuerza de trabajo, subsidian el costo de la canasta básica de bienes y servicios necesarios para la subsistencia y el bienestar de las familias y producen bienes y servicios.

En segundo lugar, los datos dan cuenta de la desigual asignación del tiempo de trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres. Los hombres asignan el 75% de su tiempo al trabajo remunerado, mientras que las mujeres el 39%. Al observar la cantidad de horas asignadas se puede ver que en las actividades de cuidado, trabajo doméstico y colaboración a otros hogares o a la comunidad, las mujeres siempre dedican más tiempo que los hombres.

La mayor dedicación influye en las oportunidades educativas y económicas. Varios estudios dan cuenta del peso que tienen estas actividades en la decisión de continuar los estudios o trabajar. El estudio publicado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) muestra que en Paraguay, el 75% de niños/as y adolescentes que no estudian ni trabajan (NINIs) son mujeres y que la mayoría de ellas está realizando labores domésticas o de cuidado (Zavattiero y Serafini, 2016). Otro estudio en el que se analizan brechas en el mercado laboral encuentra que las principales razones declaradas por las mujeres que no trabajan ni buscan empleo (inactividad económica) es la realización de labores domésticas y de cuidado (Serafini e Imas, 2015).

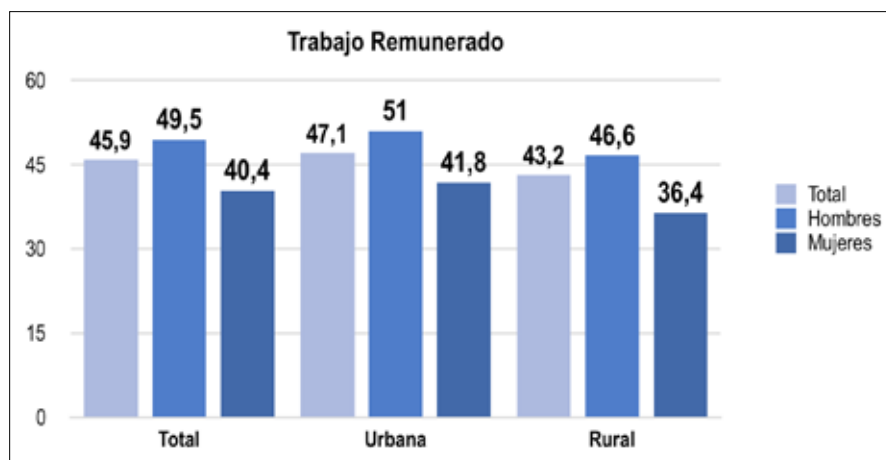
Al analizar las diferencias entre las áreas urbanas y rurales se observan claras desigualdades entre mujeres. Las mujeres campesinas trabajan de manera no remunerada 33,3 horas semanales frente a las mujeres de la ciudad que le dedican 26 horas semanales.

Cuadro 2: Promedio de hora semanales de la población de 14 años y más de edad ocupada en actividades remuneradas y no remuneradas por sexo, según área de residencia, 2016

	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Trabajo remunerado	45,9	49,5	40,4	47,1	51	41,8	43,2	46,6	36,4
Trabajo no remunerado	21,2	12,9	28,7	18,7	10,1	26	25,2	17	33,3

Fuente: STP y DGEEC. Encuesta sobre Uso del Tiempo, EUT 2016.

Gráfico 1: Promedio de hora semanales de la población de 14 años y más de edad ocupada en actividades remuneradas por sexo, según área de residencia, 2016



Fuente: STP y DGEEC. Encuesta sobre Uso del Tiempo, EUT 2016.

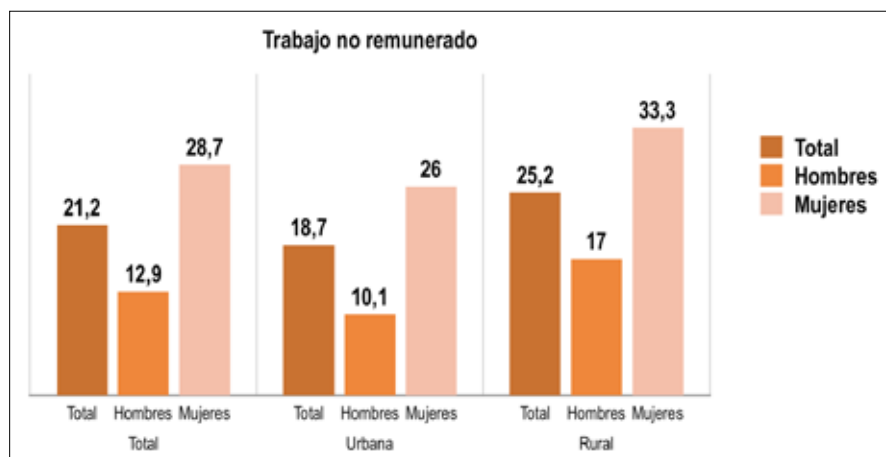
Los principales efectos económicos de la asimétrica distribución de las responsabilidades de reproducción social son la falta de autonomía económica y las desigualdades en el trabajo remunerado. Mientras el 12,9% de los hombres mayores de 18 años se encuentra fuera del mercado laboral, este porcentaje se incrementa al 38,0% en las mujeres. Un tercio de las mujeres de 15 años o más no cuenta con ingresos propios, frente al 11,7% de los hombres (Serafini, 2015:25 y 43).

Las brechas de ingresos en la población ocupada entre hombres y mujeres se profundizan cuando se incorporan otras variables como el área de residencia (urbana/rural) y nivel socioeconómico (deciles de ingresos).

Las mujeres tienen en promedio el 76,7% de ingresos de los hombres. En el sector rural esta diferencia se amplía, ya que ellas reportaron ingresos que representan el 61,1% del de los hombres. Según el nivel socioeconómico (deciles) las brechas se mantienen en general, pero se observan diferencias interesantes que tendrían que ver con la estructura ocupacional.

Las menores brechas se ven en el área urbana y en los deciles de ingresos intermedios -entre Gs. 1.500.000 y Gs. 2.700.000- , probablemente

Gráfico 2: Promedio de hora semanales de la población de 14 años y más de edad ocupada en actividades no remuneradas por sexo, según área de residencia, 2016



Fuente: STP y DGEEC. Encuesta sobre Uso del Tiempo, EUT 2016.

vinculado a la mayor inserción femenina en ocupaciones del sector público, con niveles educativos medios, mayor oferta de servicios de cuidado y mejores condiciones de los hogares para reducir el tiempo de trabajo no remunerado (doméstico y de cuidado). Llama la atención que la mayor brecha se verifique en el decil más rico, lo cual respondería a las desigualdades en la tenencia de activos (tierra y capital).

4. El cuidado en la agenda pública

La discusión sobre el cuidado es compleja ya que incluye una serie de actividades que reciben diferentes nombres pero que no necesariamente tienen el mismo contenido. Adicionalmente, existe la percepción de que el trabajo de cuidado se limita a las personas dependientes como adultas mayores, niños, niñas, con alguna discapacidad o enfermedad.

Sin embargo, el trabajo de cuidado no se limita a personas dependientes, ni a actividades puramente realizadas en el interior de los hogares. En términos generales, se incluyen en el mismo a actividades necesarias para generar cuidado como hacer las compras, pagar cuentas, cocinar o limpiar, así como a actividades dentro de la frontera de producción

como el cultivo de alimentos para el consumo propio y la recolección de agua y de fuentes de energía, la dedicación a un emprendimiento económico familiar, entre otros. Estas acciones benefician a todos los integrantes de la familia y no solo a las personas dependientes.

Dentro de las actividades incluidas en la frontera de producción se encuentran las proveídas por el mercado en sustitución de los servicios prestados en el hogar. En estas, también hay una sobre-representación de mujeres y, generalmente, están subvalorizadas. Las mujeres que trabajan en estas ocupaciones reciben ingresos menores al promedio y suelen presentar condiciones más desfavorables en términos de jornadas laborales, acceso a seguridad social y otros beneficios (Folbre, 2006; Razavi, 2007).

Por lo tanto, no se deben utilizar como sinónimos los términos “trabajo no remunerado”, “trabajo de cuidado” y “trabajo de cuidado no remunerado”. Si bien existen solapamientos, estrictamente no implican las mismas actividades.

Shahra Razavi (2007) realiza una distinción, aunque señala que puede ser arbitraria. Para ella, el trabajo de cuidado -bañar, alimentar, acompañar al médico, llevar a caminar, hablar con las personas que tienen a cargo- Puede ser pagado o no pagado. Aquellos con necesidades de cuidado intenso incluyen jóvenes, niños, los ancianos débiles y las personas con diversas enfermedades y discapacidades, pero los adultos sanos también reciben atención.

Cuadro 3: Brechas de ingresos en guaraníes, de la población ocupada de 18 años y más de edad por área de residencia y sexo, según deciles

Deciles de ingreso	Total	Urbana	Rural
Total	76,7	75,6	61,1
1	72,8	57,7	87,4
2	69,1	61,9	66,0
3	72,6	67,3	53,2
4	69,1	66,0	61,3
5	77,1	75,4	61,4
6	74,0	76,5	43,8
7	75,2	74,9	63,2
8	78,0	77,4	72,3
9	75,8	74,5	64,4
10	68,4	66,4	50,1

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2015.

Las personas cuidadoras pagadas incluyen niñeras, enfermeras y trabajadores de cuidado en hogares para ancianos y otros entornos institucionales. Pueden trabajar en una variedad de instituciones (públicas, de mercado, sin fines de lucro).

Razavi considera que el cuidado directo debe ser separado de las otras actividades necesarias que proporcionan las condiciones de cuidado personal como preparar comidas, comprar y limpiar sábanas y ropa. Pero tales límites son poco claros, sobre todo porque las personas que necesitan cuidados intensivos a menudo son incapaces de hacer estas tareas por sí mismas.

El cuidado es “un conjunto de actividades específicas que incluye todo lo que las personas hacen para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, de manera que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestro ser y nuestro ambiente, todo lo que buscamos para entretejer una compleja red de sostenimiento de la vida”. (Montaño, s.f, tomado de Tronto, 2006). El cuidado atañe a los bienes y actividades que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un hábitat propicio. Abarca, por lo tanto, el cuidado material, que implica un trabajo, el cuidado económico, en implica un costo, y el cuidado psicológico, que implica un vínculo afectivo (Batthyány, 2004)” (CEPAL, AECID, 2012: 7).

“El cuidado se refiere a las actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas. Brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad” (Rodríguez Enríquez, Pautassi, 2014: 11).

Los actores involucrados en la provisión de cuidados son la familia, el sector público, la comunidad y el mercado que actúan en un complejo entramado de flujos monetarios y de bienes y servicios interconectados, regidos en algunos casos por marcos normativos, aunque una parte importante de los cuidados se da al interior de la familia no mercantilizada y de manera gratuita, afectando principalmente a las mujeres.

Considerar el cuidado como un derecho, lo convierte en un bien público y ubica al Estado como la institución central para garantizar su

provisión. Por lo tanto, los principios rectores deben sostenerse en la universalidad e igualdad.

Teniendo en cuenta los conceptos anteriores, las políticas de cuidado abarcan acciones públicas referidas a la organización social y económica del trabajo destinado a garantizar el bienestar cotidiano de las personas que presentan algún nivel de dependencia.

Estas políticas consideran tanto a los destinatarios del cuidado, como a las personas proveedoras e incluyen medidas destinadas tanto a garantizar el acceso a servicios, tiempo y recursos para cuidar y ser cuidado, como a velar por su calidad mediante regulaciones y supervisiones. De esta manera, los principales instrumentos o productos de la política son tiempo de trabajo y tiempo para cuidar, dinero para comprar cuidado y para los cuidadores/as para cuidar y servicios de cuidado (Ellingstaeter, 1999; Giullari y Lewis, 2005).

Las políticas de cuidado constituyen un eje central del contrato social. Muestran el compromiso intergeneracional de la sociedad al cuidar a los niños y niñas que en el mediano y largo plazo se constituirán en los actores principales del desarrollo y la reciprocidad hacia los enfermos y personas adultas mayores que en algún momento de sus vidas contribuyeron con nuestro bienestar. El cuidado es la principal razón de la constitución de una sociedad, por lo tanto el Estado –sociedad y sector público- debe garantizar el derecho a ser cuidado, para que ello no signifique menores oportunidades educativas, laborales, sociales y políticas de las mujeres.

En materia de política pública, las políticas de cuidado son relativamente recientes, aunque países como Argentina, México y Uruguay iniciaron su implementación con la instalación de los sistemas de seguridad social en la segunda mitad del siglo pasado.

Paraguay está muy lejos de los países vecinos en esta materia. Más allá de algunas guarderías públicas, no existen otras iniciativas que pudieran formar parte de una política de cuidado. Sólo recientemente fueron aprobados dos programas de desarrollo infantil temprano, uno en el MEC, y otro en el MSPBS, se amplió la licencia por mater-

nidad y se incluyeron transferencias a personas con discapacidad en los programas contra la pobreza. Si bien estas transferencias originalmente no se fundamentan en las necesidades de cuidado, constituyen un apoyo inicial.

Estos programas podrían tener mayor impacto si se hubieran vinculado a una estrategia integral que abordara la problemática, sobre todo desde una perspectiva de género. No hay que olvidar que son las mujeres las principales encargadas de las tareas de cuidado.

El proceso de socialización y los patrones culturales de la sociedad paraguaya han transferido la responsabilidad de cuidado casi exclusivamente a las mujeres, siendo una tarea que debería haber sido asumida por toda la sociedad. Esta responsabilidad desigualmente asignada genera serios problemas en las mujeres.

El Estado debe contar con políticas que garanticen el derecho de las personas a ser cuidadas. El sector público debe diseñarlas y ejecutarlas y la ciudadanía, a través de un sistema tributario justo, debe financiarlas. Los hombres deben insertarse más activamente en las actividades domésticas y de cuidado para que la solidaridad, el fundamento principal de la sociedad, se materialice no solo en el sistema tributario sino también en las relaciones entre hombres y mujeres al interior del hogar. Es un pacto por el desarrollo presente y futuro del Paraguay y por las oportunidades de las mujeres.

Bibliografía

Batthyány, K. (2004). *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?; una mirada desde el género y la ciudadanía social*. Montevideo: CINTERFOR.

Boff, L. (2002). *El cuidado esencial*. Madrid: Editorial Trotta.

CEPAL, & AECID. (2012). *Consulta de opinión sobre las políticas de cuidado de personas dependientes en América Latina: Niñas y niños, personas ancianas, personas con discapacidad y personas con enfermedades crónicas*. Santiago de Chile.

Ellingstaeter, A. L. (1999). *Dual breadwinners between state and market*, *Restructuring Gender Relations and Employment. The Decline of the Male Breadwinner*. (R. Crompton, Ed.) Oxford: Oxford University Press.

Folbre, N. (2006). Measuring Care: Gender, Empowerment, and the Care Economy. *Journal of Human Development*, 7(2).

Giullari, S., & Lewis, J. (2005). *The adult worker model family, gender equality and care* United Nations Research Institute for Social. . Geneva.

Heidegger. (s.f.). *Ser y Tiempo*.

Himmelweit, S. (2016). *Changing norms of social reproduction in an age of austerity*. London. : The Open University .

Montaño. (2017). *El cuidado: de bien privado a bien público Reformas fiscales con perspectiva de género: una mirada hacia el futuro*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/45763/Sonia_Montano.pdf

Razavi, S. (2007). *The political and social economy of care in a development context conceptual issues, research questions and policy options*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development.

Rodríguez Enríquez, C. (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Nueva Sociedad*, 256.

Rodríguez Enríquez, C., & Pautassi, L. (2014). *La organización social del cuidado de niños y niñas*. Buenos Aires & Montevideo.: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.

Serafini, V. &. (2015). *Igualdad de género y principales brechas en Paraguay*. Asunción: ONU Mujeres, PNUD, Ministerio de la Mujer. Obtenido de [http://www2.unwomen.org/~media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/igualdad%20de%20ge%CC%81nero%](http://www2.unwomen.org/~media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/igualdad%20de%20ge%CC%81nero%20)

Serafini, V. (2015). *Pobreza, oportunidades económicas desiguales y género*. Asunción: ONU Mujeres & PNUD.

Zavattiero, C., & Serafini, V. (2016). *Paraguay Joven. Informe sobre juventud*. Asunción: UNFPA.

Aportes para la discusión de una política de protección social en Paraguay



Verónica Serafini Geoghegan¹

Resumen

La política de protección social constituye un pilar fundamental para avanzar hacia la garantía del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Sin la vigencia efectiva de los DESC no será posible la reducción de la pobreza y de las desigualdades.

Esta política tiene cada vez mayor relevancia por el aumento de la incertidumbre que se deriva de los procesos de inserción internacional, que dejan a los países más vulnerables a las crisis financieras y alimenticias mundiales, al cambio climático que afecta a la seguridad alimenticia y aumenta la probabilidad de sequías o exceso de lluvias e inundaciones, a los procesos de urbanización y a las migraciones que debilitan los lazos familiares y comunitarios como mecanismos tradicionales de protección y a las debilidades del mercado laboral.

Los avances en protección social a lo largo del siglo XX e inicios del XXI tuvieron impacto en los indicadores de salud, educación, así como en el crecimiento económico. Diversos son los mecanismos a través de los cuales se producen estos logros: acceso a salud, a un ingreso propio

1 CADEP. DECIDAMOS.

Paraguay lleva más de 10 años implementando acciones, pero de manera fragmentada y desintegrada, con vacíos importantes, como por ejemplo, en el caso de la ausencia del componente del cuidado. Esta presentación aborda los principales avances de la última década, a la luz de los logros conseguidos en América Latina, y plantea los desafíos desde un enfoque de ciclo de vida y género.

1. La relevancia de la protección social como un derecho

La política de protección social constituye un pilar fundamental para avanzar hacia la garantía del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). A su vez, sin la vigencia efectiva de los DESC no será posible la reducción de la pobreza y de las desigualdades.

Esta política tiene cada vez mayor relevancia por el aumento de la incertidumbre que se deriva de los procesos de inserción internacional, que dejan a los países más vulnerables ante una serie de fenómenos: las crisis financieras y alimenticias mundiales, al cambio climático que afecta a la seguridad alimenticia y aumenta la probabilidad de sequías o exceso de lluvias e inundaciones, los procesos de urbanización y las migraciones, que debilitan los lazos familiares y comunitarios como mecanismos tradicionales de protección.

Los avances en protección social a lo largo del siglo XX e inicios del XXI tuvieron impacto en los indicadores de salud, educación, así como en el crecimiento económico. Diversos son los mecanismos a través de los cuales se producen estos logros. El aseguramiento en salud facilita el uso de la oferta de servicios de salud. El acceso a un ingreso propio proveniente de una pensión, jubilación o transferencia contribuye a la reducción de los obstáculos económicos que impiden una trayectoria educativa ininterrumpida, así como a niveles de consumo mínimos. Otras estrategias como las transferencias en especie buscan reducir los costos financieros y de oportunidad que implican hacer uso de la oferta pública de servicios.

Aun cuando las políticas ofrezcan servicios universales de salud y educación, las familias y personas pueden enfrentarse con obstácu-

los en el momento de hacer uso de los mismos. La política de protección social contribuye a remover dichos obstáculos.

Los costos de no implementar una política de protección social son relativamente altos y constituyen barreras al crecimiento económico y al desarrollo. El retraso en el crecimiento de niños y niñas, el rezago escolar y los bajos logros educativos, la pérdida de activos derivada de condiciones climáticas adversas y de enfermedades afectan la capacidad productiva de la economía y con ello las posibilidades de reducir la pobreza y las desigualdades. La inseguridad generada por la existencia de riesgos económicos potenciales pone límites a la inversión de las pequeñas empresas o de las fincas de la agricultura familiar, reduciendo las posibilidades de lograr mejores niveles de producción y rentabilidad.

Pero más allá del valor instrumental de la protección social, su importancia radica en que constituye un derecho fundamental, establecido en instrumentos internacionales y en la Constitución de 1992, por lo que el Estado paraguayo está obligado a contar con esta política e invertir recursos en su implementación.

Durante la última década, Paraguay ha mejorado algunos indicadores sociales tales como la incidencia de pobreza, las tasas de mortalidad materna e infantil, el acceso y la calidad del empleo y el acceso a agua potable. Sin embargo, estos avances han sido lentos y todavía queda una parte importante de la población excluida de los beneficios del desarrollo. De igual manera, otra parte es altamente proclive a sufrir retrocesos en su bienestar debido a la vulnerabilidad de su situación y a la debilidad y fragmentación de las políticas públicas.

A pesar de los avances, las desigualdades persistentes hacen que la población campesina permanezca rezagada en todos estos indicadores, las mujeres enfrenten obstáculos estructurales para lograr su autonomía económica, la juventud sufra restricciones en sus oportunidades educativas y económicas y la niñez y adolescencia deban soportar altos niveles de violencia y trabajo prematuro, lo cual afecta sus posibilidades de desarrollo personal presente y futuro.

2. El contenido de la política de protección social

La mirada puesta en los derechos tiene como fundamento la definición realizada por la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas en el año 2000, que señala a la protección social como “un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”.

Para la Comisión, estas medidas incluyen no solo el aseguramiento del trabajo formal, que generalmente tiene escasa cobertura en la población económicamente activa en situación de pobreza, sino también las necesidades de protección y promoción de las personas que por diversas razones pueden enfrentar vulnerabilidades y riesgos a lo largo de su vida.

En el marco de los principios establecidos por el enfoque de derecho en las políticas públicas, la Unión Europea (2010) y varios documentos publicados por la CEPAL proponen otro concepto, similar pero con algunos matices (Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2015; Cecchini y Martínez, 2015).

La Unión Europea define a la *protección social* como un conjunto específico de acciones para mitigar la vulnerabilidad de la vida de las personas utilizando tres mecanismos: la seguridad social, la asistencia social y la inclusión social. La seguridad social ofrece protección contra los riesgos y las adversidades que se presentan a lo largo de la vida, ayudando a las personas a superar impactos y acontecimientos adversos y evitando una mayor caída en la pobreza. La asistencia social proporciona pagos en efectivo y en especie, con el fin de apoyar los esfuerzos de las personas por alcanzar unos umbrales mínimos de activos y escapar de la pobreza. La inclusión social mejora la capacidad de los colectivos pobres, vulnerables y excluidos para obtener seguridad y asistencia social, garantizándoles derechos legales y permitiéndoles acceder a los sistemas comunitarios y los mercados de seguros (UE, 2010, p. 1).

Los instrumentos de protección social para la seguridad social son, por ejemplo, las pensiones contributivas y los seguros médicos, de desempleo, de invalidez, de accidentes y laborales, entre otros. Los instrumentos de asistencia social son las intervenciones para el cuidado y la atención de la primera infancia, los programas de alimentación escolar, los programas de ayuda al empleo, los planes de empleo o de ingresos garantizados, las transferencias en efectivo, la asistencia en casos de emergencia y las pensiones sociales. Las intervenciones para mejorar el acceso a la protección social o de inclusión social son las regulaciones del mercado laboral y del lugar de trabajo, las garantías de acceso basadas en los derechos a los ingresos, trabajo y otras formas de protección social, la discriminación positiva o acuerdos de cobertura universal, las campañas de concientización y los marcos regulatorios o apoyo para la prestación de seguros comunitarios o privados (UE, 2010).

La conceptualización realizada en el marco del trabajo de la CEPAL coincide con dos de los pilares propuestos por la UE -contributivo y no contributivo-, mientras que presenta una diferencia interesante ya que incluye a la regulación de los mercados laborales, consistente en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente, como el tercer pilar relevante. Este énfasis surge de la fuerte informalidad del trabajo en América Latina.



“La naturaleza contributiva² habitual de los programas de seguridad social refuerza la expectativa *ex ante* de tener derecho a una cobertura contra los riesgos. Esta característica no solo es importante para

2 Una gran parte de los sistemas contributivos se alimentan del aporte de tres actores: individuo, gobierno y empresario.

un entendimiento de la protección social basada en los derechos, sino que también es funcionalmente importante como mecanismo para reducir el sentido de inseguridad, una pieza clave para la vulnerabilidad: los malos efectos pueden llevar a la ruina” (UE, 2010, p. 37).

La seguridad social no necesariamente llega a toda la población y cubre todas las adversidades que enfrentan las personas a lo largo de su vida. Por lo general, el acceso a un programa contributivo es por la vía del empleo formal y en los países donde esta modalidad de trabajo no es generalizada, una parte importante de la población queda fuera. La exclusión del trabajo formal afecta particularmente a las familias en situación de pobreza y a quienes, no siendo pobres, presentan condiciones altamente vulnerables a serlo.

Por estas razones, el pilar no contributivo o de “asistencia social” adquiere cada vez mayor relevancia y se ha constituido en uno de los mecanismos más importantes de las políticas latinoamericanas en su objetivo de reducir la pobreza y las desigualdades e impulsar la mejoría de las condiciones de vida de la población.

Las familias en situación de pobreza son particularmente vulnerables y sufren de manera pronunciada la exclusión económica y social por sus carencias de activos, capital humano y social. La probabilidad de que ellas puedan superar esa situación y acceder a los servicios que les permitan disfrutar sus derechos económicos, sociales y culturales por sus propios medios es mínima, por lo que esta función de la protección social adquiere particular relevancia para este grupo poblacional, pero también para quienes estén en riesgo de caer en pobreza.

La asistencia social incluye múltiples formas de intervenciones y generalmente es financiada con recursos públicos. Tradicionalmente, el acceso a los beneficios de los programas implementados en esta área estuvo mediado por ciertas condiciones o dirigido a un grupo social particular. Los ejemplos más conocidos en América Latina son los programas de transferencias condicionadas y las pensiones “sociales” o no contributivas para personas adultas mayores. En la mayoría de los casos estos programas cuentan con criterios de focalización. Desde

hace unos años, hay países que están discutiendo, en el marco del derecho a un ingreso, otro tipo de transferencias de carácter universal.

Más allá de las transferencias en efectivo, este pilar ha incorporado otro tipo de intervenciones atendiendo a la complejidad y heterogeneidad de necesidades y satisfactores teniendo en cuenta la edad, el sexo, el área de residencia, algunas características particulares como la discapacidad u orfandad. La entrega de paquetes de alimentos y complementos nutricionales para garantizar el derecho a la alimentación y reducir la desnutrición, becas para jóvenes y reducciones en el transporte público, apoyos especiales a discapacitados, los subsidios al consumo de energía eléctrica o los subsidios a la contratación de trabajadores en determinadas situaciones de emergencia pueden incluirse en este pilar.

En el tercer pilar es donde se encuentran diferencias entre ambos conceptos. Para la UE, este componente de la protección social incluye todas las acciones necesarias para garantizar que determinados grupos particularmente excluidos o en situación de pobreza cuenten con medidas apropiadas para incorporarse a los beneficios del trabajo decente –entre ellos a la seguridad social contributiva- o de las políticas sociales universales, como las de salud y educación. Como ámbito de acción están mujeres, pueblos indígenas, inmigrantes, grupos estigmatizados, población rural dispersa o muy alejada.

Los documentos publicados por la CEPAL acotan este pilar a las medidas de regulación del mercado laboral como las normativas y la supervisión destinadas a proteger y fomentar el trabajo decente, la eliminación del trabajo infantil y de conductas discriminatorias.

No obstante, los matices encontrados en los dos abordajes de protección social, ambos enfoques ponen en el centro de la discusión el rol de la política pública en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales y en los mecanismos que permiten a las personas el disfrute de los mismos. Esta política es un componente central de esta garantía porque permite a las personas contar con los instrumentos necesarios para limitar los obstáculos, riesgos y vulnerabilidades que impiden este disfrute

3. Paraguay avanza, pero queda mucho camino por recorrer

Paraguay muestra avances en muchos indicadores relativos a protección social. No obstante estos avances han sido lentos y todavía quedan brechas muy importantes por cerrar para lograr una cobertura universal.

Por otro lado, los avances no han sido los mismos para todos. El sector rural y la población ubicada en los quintiles de menores ingresos permanecen rezagados en la mayoría de los indicadores de protección social. Si bien el ritmo de crecimiento en la cobertura fue mayor en el último decenio en estos sectores, sus condiciones iniciales muestran tanta desventaja con respecto al resto que aún hoy, en algunos casos no lograron llegar a los niveles de los grupos más aventajados una década atrás.

La lentitud de los avances se debe principalmente a tres cuestiones:

La primera, al inicio tardío de muchas políticas públicas con respecto al dinamismo que tomó el rol del Estado en el resto de los países latinoamericanos. Ejemplo de esto fueron los esfuerzos realizados después del compromiso asumido en la Declaración del Milenio con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000.

Una parte importante de los Estados iniciaron acciones luego de la ratificación y rindieron cuentas de sus acciones desde el inicio; sin embargo Paraguay presentó el primer informe oficial en 2011, apenas cuatro años antes del vencimiento del plazo para el cumplimiento de las metas establecidas para cada objetivo.

La segunda razón del rezago de Paraguay en sus indicadores fue la escasa cobertura de la mayoría de las políticas que afectaban a las metas comprometidas en cada objetivo. El bajo nivel de presupuesto destinado a las políticas y programas es una de las formas de verificar este hecho. A pesar del aumento registrado en la inversión social en los años recientes, Paraguay no logró acercarse al promedio latinoamericano, menos aún al promedio de los países que nos rodean como Uruguay o Argentina.

La tercera razón es la inexistencia de políticas que aborden de manera integrada los diferentes problemas y necesidades que afectan a la población paraguaya. Este es el caso particular del tema que

INDICADOR	AÑO					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TOTAL						
Población ocupada asalariada que aporta a un sistema de jubilación	36,90	39,30	40,40	43,70	43,03	43,66
Población del Q1 cuyos hogares están cubiertos con Tekopora, del subsidio al adulto mayor y pensiones	14,06	7,42	21,97	14,75	21,96	30,22
Población del Q2 cuyos hogares están cubiertos con Tekopora, del subsidio al adulto mayor y pensiones	6,86	5,49	11,91	13,46	15,02	17,82
Población con cobertura de seguro médico ^{2/}	23,38	25,56	26,62	29,15	29,22	29,11
Acceso a salud ^{3/}	71,93	4/	69,65	73,81	80,35	81,37
URBANA						
Población ocupada asalariada que aporta a un sistema de jubilación	42,40	44,70	45,10	49,00	46,44	49,11
Población del Q1 cuyos hogares están cubiertos con Tekopora, del subsidio al adulto mayor y pensiones	3,62	3,43	6,27	6,96	10,05	12,39
Población del Q2 cuyos hogares están cubiertos con Tekopora, del subsidio al adulto mayor y pensiones	3,38	1,24	4,57	6,13	6,99	7,66
Población con cobertura de seguro médico ^{2/} (%)	34,00	35,78	37,62	39,60	37,05	39,53
Acceso a salud ^{3/} (%)	76,06	4/	75,36	79,61	83,13	82,69
RURAL						
Población ocupada asalariada que aporta a un sistema de jubilación	19,20	22,60	25,20	29,40	33,35	28,88
Población del Q1 cuyos hogares están cubiertos con Tekopora, del subsidio al adulto mayor y pensiones	18,20	9,04	28,04	21,10	27,09	37,99
Población del Q2 cuyos hogares están cubiertos con Tekopora, del subsidio al adulto mayor y pensiones	15,28	10,03	23,98	15,88	27,76	37,36
Población con cobertura de seguro médico ^{2/} (%)	8,08	10,69	10,42	13,63	17,48	13,35
Acceso a salud ^{3/} (%)	66,03	4/	63,00	66,43	76,92	79,47

Fuente: DGEEC. Condiciones de vida. 2010-2015. Fernando de la Mora

^{1/} No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

^{2/} Incluye IPS y otro tipo de seguro

^{3/} Incluye a la población enferma o accidentada que consultó

^{4/} Datos no publicados

Nota: Q1 y Q2: corresponden al primer y segundo quintil de ingreso percapita mensual, respectivamente

trata este documento. Aun hoy, Paraguay no cuenta con una política de protección social. El pilar contributivo tiene sus primeras intervenciones en el año 1909 con la creación del primer fondo de jubilaciones de funcionarios estatales y con la creación de IPS en 1943. El pilar no contributivo cuenta con programas de relativa relevancia desde el año 2000 cuando se inician la implementación de Tekoporã, Abrazo, la tarifa social de ANDE, alimentación escolar, más recientemente la pensión alimentaria para personas adultas mayores, intervenciones actualmente de gran importancia para la población que cuenta con estos beneficios.

Estas acciones no forman parte de una política integrada ni de un sistema de protección social. Hay regímenes vinculados al trabajo formal de jubilaciones pero sin asistencia a la salud, otros se dirigen a determinados grupos poblacionales como la niñez en situación de pobreza o trabajadora o las personas adultas mayores en situación de pobreza. En este contexto, existen grandes sectores que no cuentan con ningún tipo de protección: jóvenes, población indígena, campesinos/as, trabajadores/as informales de las ciudades, entre otros. Teniendo en cuenta estas tres razones, no resulta sorprendente los magros resultados sociales que presenta nuestro país en comparación con otros cuya trayectoria y esfuerzo en materia de protección social supera ampliamente los de Paraguay.

En los últimos años se observan avances tanto en la cobertura de los principales programas como en los recursos asignados. Sin embargo, todavía quedan importantes desafíos para lograr una cobertura universal e integral de acuerdo al ciclo de vida, al área de residencia, al sexo y a cualquier otra condición que requiera una mirada particular.

Por un lado, la inexistencia de una política de protección social que estructure un sistema, se traduce en un conjunto de intervenciones fragmentadas que dejan importantes colectivos altamente vulnerables, sin mecanismos que los protejan ante riesgos difíciles de mitigar desde la acción individual o familiar. Tal es el caso de una enfermedad grave o una discapacidad, las adversidades relacionadas con las inclemencias climáticas o el retiro laboral.

Por otro lado, los escasos recursos destinados a la política no permiten cubrir de manera completa ni siquiera a quienes tienen el derecho establecido en un marco jurídico específico a nivel nacional. Los datos de las encuestas de hogares señalan que la pensión alimenticia para personas adultas mayores en situación de pobreza, no cubre a la totalidad de las mismas, ni siquiera a la que se encuentra en pobreza extrema. De la misma manera, el Programa Tekoporã tampoco cubre al total de las familias en extrema pobreza y el Programa Abrazo está lejos de cubrir a la totalidad de la niñez y adolescencia trabajadora.

Finalmente, la persistencia de factores que definen condiciones estructurales de exclusión como la pobreza, limitan las posibilidades del ejercicio de los derechos, aun cuando exista la oferta disponible.

Paraguay debe avanzar en el diseño de una política de protección social. Esta política debe incorporar todos los pilares necesarios, las acciones previstas según los riesgos que enfrentan los diferentes grupos poblacionales y que progresivamente se vaya ampliando hacia la universalización, garantizando los derechos comprometidos por el Estado paraguayo.

La integración entre el pilar contributivo y no contributivo es ser una prioridad en el corto plazo. Una seguridad social (contributiva) limitada en cobertura poblacional y servicios tiene como contrapartida una gran proporción de la población que requiere mecanismos no contributivos, por lo que una adecuada coordinación e integración de ambos pilares es una condición ineludible para la eficiencia, eficacia, calidad, equidad y sostenibilidad de un sistema de protección social y de la política de salud.

La cobertura universal exige no solo mirar el presupuesto por el lado del gasto, sino también desde los ingresos aumentando la prioridad fiscal de la política de protección social. No será posible transitar hacia una sociedad protegida en su conjunto si no se cubre a toda la población y ello requiere el aumento de recursos genuinos. La solidaridad como base del contrato social que sustenta la construcción del desarrollo del país nos obliga a sustentar

el financiamiento de la política pública en la justicia tributaria. La equidad no solo es un principio que debe regir el gasto público sino también los ingresos tributarios.

Las municipalidades y gobernaciones deben ser incluidas en el esfuerzo de coordinación e integración. El rol del Estado no se reduce solo al estamento central. La normativa vigente otorga a estas instituciones competencias y recursos para la ejecución de acciones que se enmarcan dentro de una política y un sistema de protección social.

Es necesario profundizar en el estudio de la eficiencia, equidad y calidad de la inversión, más allá del análisis de la evolución y cobertura de los programas sociales, en futuros trabajos.

Una buena percepción ciudadana sobre el uso de los recursos públicos es determinante fundamental de la confianza en el Estado y en las políticas públicas, lo cual a su vez constituye el cimiento de la gobernabilidad.

Paraguay necesita avanzar hacia mejores condiciones de vida de sus habitantes. Ello requiere avances sustanciales en la calidad de la inversión social y un mayor esfuerzo tributario, lo que solo será posible a partir de un amplio consenso social en el que se garantice que el sacrificio que realiza la población financiando las políticas públicas con sus impuestos se traduzca en beneficios para todos y todas.

Bibliografía

Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL.

Naciones Unidas (2000). *El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización*.

Informe del Secretario General (E/CN/5/2001/2). Comisión de Desarrollo Social. 39 periodo de sesiones.

UE (2010). *Informe Europeo sobre el Desarrollo. La protección social para el desarrollo inclusivo: una nueva perspectiva en la cooperación de la UE con África*. San Domenico di F: Centro de Estudios avanzados Robert Schuman; Instituto Universitario Europeo.

Políticas laborales en América latina: evolución histórica y alcances de los programas de empleo impulsados desde el estado



Fernanda Fernández Hughes¹

Resumen

Este trabajo forma parte de una investigación de campo aún en curso, en el marco de un proyecto de investigación sobre la implementación de políticas públicas en el mundo del trabajo y el objetivo general del mismo consiste en el análisis de las transformaciones de las políticas públicas orientadas a la mejora del mercado laboral. En primera medida, intentaremos realizar un breve recorrido por la historia de las políticas públicas en América Latina y sus principales características, dando cuenta del debate entre focalización vs. universalización, tan presente en las discusiones sobre políticas públicas.

Luego, analizaremos los cambios acaecidos a partir del siglo XXI en materia de políticas de empleo teniendo en cuenta dos casos: Paraguay y Argentina.

Por último, presentaremos los resultados de esas políticas públicas de empleo promovidas desde el Estado evaluando cuáles fueron sus alcances y cuáles sus limitaciones en los últimos años. ¿Es el empleo impulsado desde el Estado suficiente para suplementar al déficit del mercado?

¹ Licenciada en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

1. Introducción

Este trabajo forma parte de una investigación de campo aún en curso, en el marco de un proyecto de investigación sobre la implementación de políticas públicas en el mundo del trabajo y el objetivo general del mismo consiste en el análisis de las transformaciones de las políticas públicas orientadas a la mejora del mercado laboral. En primera medida, intentaremos realizar un breve recorrido por la historia de las políticas públicas en Argentina y sus principales características.

Luego, analizaremos los cambios acaecidos a partir del siglo XXI en materia de políticas de empleo teniendo en cuenta un caso ejemplar: el programa “Argentina Trabaja”.

Por último, presentaremos los resultados de esas políticas públicas de empleo promovidas desde el Estado evaluando cuáles fueron sus alcances y cuáles sus limitaciones en los últimos años. ¿Es el empleo impulsado desde el Estado suficiente para suplementar al déficit del mercado?

2. Origen del problema: reestructuración capitalista y transformación social

En la Argentina, el año 1976 inaugura un nuevo capítulo en la historia de las políticas públicas. Una modalidad de capitalismo conocida como neoliberalismo se impone desde mediados de la década del '70 a escala global, y uno de sus ejes centrales es que el mercado actuando sin restricciones ni limitaciones es el mecanismo de asignación de recursos económicos más eficiente, pero también el disciplinador social por excelencia. Se inicia entonces la imposición del nuevo *orden*, estableciendo las nuevas políticas y las nuevas reglas económicas.

Ya desde fines de los '60 y comienzos de los '70, tras un largo período de acumulación de capitales, se comienzan a evidenciar diferentes indicios de crisis del capitalismo: la crisis del modelo fordista-taylorista como forma de organización del trabajo, la crisis del “Estado de Bienestar” y del keynesianismo y la disminución de la tasa de ganancia².

2 Expresión porcentual de la relación entre las ganancias y los capitales invertidos.

Estas son manifestaciones de la crisis en la relación entre el trabajo y el capital: la forma de contención del poder del trabajo comenzó a desintegrarse. Reconponer la tasa de ganancia requería transferir el poder acumulado en el campo del trabajo al campo del capital. Es entonces que se desata la ofensiva contra los trabajadores y sus salarios, contra el gasto estatal en tanto restaba a los ingresos de los empresarios, y contra las formas de gobierno que limitaban la acumulación. Se imponía para el capital el establecimiento de un nuevo *orden*, de un nuevo patrón de dominación. La Dictadura Cívico Militar se constituyó en la primera estrategia de disciplinamiento social para poder aplicar „exitosamente“ las reformas necesarias en esta nueva fase del capitalismo. De esta forma, se silenció el conflicto social por la redistribución de la renta, que se venía llevando a cabo en la Argentina durante la permanencia del modelo de Estado Benefactor. Son dos los cuestionamientos esenciales: el primero se relaciona con la intervención del Estado en la regulación de la economía (y por sobre todo el sostenimiento de las políticas del “pleno empleo”) y el exceso de gasto que generaban los servicios públicos universales, y en segundo lugar cuál es el rol que este nuevo estado nación debe adoptar de cara a los procesos globalizatorios.

“La forma de enfrentar la crisis estructural del capital, fue la reorganización del ciclo productivo preservando sus fundamentos esenciales: se inicia una mutación en el interior del patrón de acumulación pero no en el modo de producción.” (Antunes, 2005, p.22)

Las transformaciones en las relaciones de poder entre las clases sociales fueron expresadas en el campo de la teoría social, la que en general, abandonó la teorización y análisis de las clases sociales vaciando de contenido al concepto de capitalismo. De acuerdo con Gramsci, la dominación de una clase sobre otra no se ejerce a través del uso constante y explícito de la coerción, sino que existen otros mecanismos para lograr el consenso: la construcción hegemónica. Esta se manifiesta en las formas de pensar, sentir y actuar que, finalmente, generan un consenso generalizado en la sociedad funcional al mantenimiento del *statu quo*. Orienta a construir una determinada visión del mundo en los sujetos sociales. La reiteración del discurso que pregona que los sujetos nada podían hacer respecto de las con-

secuencias sociales de la nueva etapa formó parte de la ideología que se basó en los discursos sobre el “fin de la historia” tan famoso de Fukuyama³, lo que hace imposible pensar en una sociedad futura diferente o en algún cambio o transformación del orden actual, y en la promoción individual del éxito económico, siendo la libertad individual uno de sus valores supremos. El llamado neoliberalismo había devenido en sentido común de la época. Junto a la acelerada acumulación y concentración de la riqueza, monopoliza el poder político, económico y comunicacional, controlando también la orientación y gestión del conocimiento para reproducir la hegemonía. Basta recordar también la postulación del “fin del trabajo” (Rifkin) expresada en la desaparición del concepto de trabajo, produciendo no sólo “una parálisis política sino también en el desarrollo de la crítica histórica del trabajo capitalista”. (Dinerstein, A. y Neary, M., 2009, p. 273)

Recordemos que hasta los años '80, casi el 75% de la población activa, estaba implicada en relaciones salariales (Merklen, 2005). Esto es lo que Castel denomina la “sociedad salarial”, que es aquella cuya forma de organización social se sustenta en la adquisición de los derechos sociales a través del trabajo. El acceso al empleo asalariado por parte del jefe de hogar era la forma de integración social. Esta “sociedad salarial” implica el establecimiento de un contrato entre el empleador y el individuo en tanto fuerza de trabajo, siendo el Estado el garante de lo pactado a través de la negociación colectiva realizada entre el empleador y los trabajadores sindicalizados. Los atributos que caracterizaban al estatuto del trabajador asalariado ubicaban y clasificaban al individuo en la sociedad, en detrimento de los otros sostenes de identidad. De modo tal que vemos que el trabajo en la sociedad capitalista se erige en principio organizador de nuestras vidas. La sociedad salarial aseguraba derechos, daba acceso a prestaciones fuera del trabajo y posibilitaba una participación ampliada en la vida social: consumo, vivienda, educación, ocio. (Castel, 1997)

3 Fukuyama, Francis (1992, EEUU). Lo que este autor va a plantear es que a partir del fracaso del modelo de la URSS contemplamos un proceso de “muerte de las ideologías” que genera una tendencia inevitable que involucrará a todos los Estados. Este camino tiende hacia un fin único: el triunfo de la economía de libre mercado y a la par, de la democracia liberal estadounidense.

Con el surgimiento de un nuevo tipo de capitalismo también llamado “tardío” o “flexible” emergen estas nuevas formas de trabajo, que algunos autores agrupan bajo la denominación de “atípicas”, ya que quedan por fuera de los marcos que caracterizaban al asalariado “clásico”: estabilidad laboral, acceso a la seguridad social y jornada laboral continua. El trabajo “atípico” expresaría formas de prestación de servicios cuya característica fundamental es la falta o insuficiencia de tutela contractual.

En este sentido, será necesaria la redefinición de la clase trabajadora clásica, para que pueda comprender también a aquellos que viven del trabajo dentro de la “economía informal”, y también a trabajadores precarizados y mercerizados. La clase-que-vive-del-trabajo está constituida por todos aquellos asalariados que viven de la venta de su fuerza de trabajo. Esta noción ampliada de clase trabajadora nos permite visualizar las mutaciones que se vienen produciendo en el mundo del trabajo.

El proceso de des-industrialización que se inicia con la dictadura de 1976 se va a profundizar aún más durante ellos diez años del gobierno de Carlos Menem. “A partir de estos procesos se puso en evidencia un desmoronamiento del modelo de inclusión social y de movilidad social ascendente constituido en base a las posibilidades educativas y laborales en el marco de la constitución del Estado Social” (Svampa, 2005). Las políticas del gobierno de Menem respondían a los lineamientos del Consenso de Washington: apertura de la economía a la competencia externa, desregulación del mercado de trabajo, privatización de empresas y servicios públicos, transferencia de servicios públicos (salud y educación) a las provincias, es decir descentralización y principalmente reducción del gasto público al menos en algunos sectores presupuestarios.

A partir de esta reconfiguración de la estructura social, que provocó un aumento acelerado de la pobreza y la marginalidad social, junto con el quiebre de los lazos sociales y la pérdida de identidad de los propios sujetos, el Estado desarrolla una estrategia principal: la focalización de la asistencia social (acciones compensatorias frente a las nuevas carencias). Al mismo tiempo, la sociedad civil frente a las limitaciones de las políticas estatales implementa desde distintos grupos sociales nuevas formas de organización.

3. Del “plan trabajar” al “Jefes y Jefas de hogar”

Las transformaciones producidas desde los inicios de la década iniciada en 1990 tuvieron, entre otras consecuencias, el crecimiento de los índices de desempleo, la extensión de situaciones de precariedad laboral, y el aumento de la pobreza, como ya hemos mencionado. El modelo de inclusión social y de movilidad social ascendente posibilitado por la inserción en el sistema educativo y en el mercado laboral, que había tenido lugar en décadas anteriores se desmoronó. Durante años, las políticas universales, fundamentalmente en salud y educación, habían garantizado bajos niveles de pobreza y marginalidad. Las políticas públicas abandonaron progresivamente los criterios de universalidad, ganando en selectividad y focalización. Desde el Estado se pusieron en marcha una serie de políticas focalizadas, de corta duración, limitada cobertura y pasivas. Eran concebidas como asistencia paliativa, de emergencia y transitoria, y su diseño fue asumido como una actividad técnica, hecho que se evidenció en el perfeccionamiento de los mecanismos para delimitar a la “población objetivo” y el monitoreo de la implementación.

Los primeros planes de empleo surgieron como respuesta a las luchas sociales contra la privatización de YPF en 1996. Ante los crecientes niveles de conflictividad social, el gobierno creó diversos planes de “empleo” como ser el Programa Trabajar I, un subsidio que tenía una duración de entre 3 y 6 meses, y entre sus objetivos se proponía brindar un ingreso a los desocupados más vulnerables mientras buscaban empleo. En el país había más de dos millones de desocupados, y se otorgaron ciento dieciocho mil planes. En octubre de 1997, la cifra ascendió a doscientos seis mil Trabajar.

Las evaluaciones del Programa mostraban que el mismo no contaba con los instrumentos que posibilitaran la identificación de los destinatarios y si reunían las características propuestas como criterios de elegibilidad. También, se cuestionó el impacto de la ayuda económica y la pertinencia y calidad de las contraprestaciones. El Plan Trabajar que se implementó desde 1996 hasta 2001 es un claro ejemplo de una política social “paliativa” que intenta reducir el riesgo social producto de la política económica de los '90.

Con el gobierno de la Alianza, la cantidad de subsidios bajó, y no fueron canalizados exclusivamente a través de los intendentes sino también de manera directa a los vecinos que se organizaran e inscribieran en una ONG.

Luego del estallido de diciembre de 2001, durante el gobierno de Eduardo Duhalde, los programas de empleo se masificaron. El Plan Jefes y Jefas de Hogar puesto en marcha se extendió a dos millones de beneficiarios. Los requisitos eran tres: no tener trabajo, ser jefe/a de hogar y tener chicos en edad escolar. Más allá de la masividad de beneficiarios y de la incorporación de mecanismos de contraprestación en actividades comunitarias, el ideario de intervención social continuó siendo el mismo que en la década del '90. Las políticas sociales habían redefinido la cuestión social bajo la categoría de *pobreza*. A partir de ella, se obtuvo una visión fragmentada de la realidad y de los procesos sociales. Se naturalizó la construcción de un concepto cuantificable, no-relacional, a-histórico, esencialista e individualizante. Entender de esta forma a la pobreza, llevó a elaborar diagnósticos parcializados acerca de sus causas, las que no se vinculaban con las políticas macroeconómicas o con los proyectos de desarrollo asumidos. El Estado asumió la problemática de la pobreza y la propuesta fue la asistencia paliativa, de emergencia y transitoria. Acompañando la focalización de la asistencia, se generalizó la descentralización y privatización de las prestaciones hacia los gobiernos locales y las ONGs y asociaciones civiles. Estas tendencias contribuyeron a privatizar las políticas sociales ya que sustituyen medidas de incidencia macro-social bajo la responsabilidad política de los poderes públicos. El carácter focalizado supone un que hay que “justificar” el gasto público social y por lo tanto es importante cómo se hace la selección de la población hacia la cual dirigir la ayuda. Podríamos decir que esta justificación del gasto público se vincula con la idea de Claudia Danani sobre el “merecimiento”: “La cuestión del merecimiento ha sido fundamental en la política social, pues en el supuesto de que en ella siempre se forja la satisfacción / insatisfacción de necesidades, o que está en juego una vida más o menos satisfactoria, el ser alcanzado por la política es, en buena medida, el vector por el que las personas y grupos quedan a un lado u otro de esas fronteras.”(Danani, 2009, p.41) El Plan Jefes y Jefas de Hogar, definió a sus beneficiarios, como “aquellos que habían quedado fuera

del mercado de trabajo”. Ambos programas tienen en común un marcado carácter asistencialista y focalizado ya que se trataba de intervenciones selectivas destinadas a compensar las consecuencias de los cambios estructurales producidos durante la década iniciada en 1990.

4. Las políticas sociales post crisis de 2001

A partir del gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003, se dan una serie de cambios en las políticas sociales, tendientes a atacar la situación sumamente conflictiva que había resultado de los diez años de mandato de Carlos Menem. Para entender el surgimiento del programa de Ingreso Social con Trabajo es necesario remontarnos a la **problematización**, es decir a la situación que hace que el problema (en este caso del empleo) se inserte en la agenda política. Recordemos que en 2001, la tasa de desocupación era de 16,4, alcanzando en 2002 el 21,5. En 2012 había descendido al 7,2.⁴ Las demandas, los conflictos y las prácticas sociales durante el gobierno de Kirchner serán problematizadas de otra forma: se producirán innovaciones en las políticas sociales, las que asumirán los objetivos de inclusión social, la reconstrucción de los lazos sociales y de la cultura del trabajo. Es fundamental preguntarse entonces cómo se da este proceso de cambios a nivel política social y en qué momento el Estado asume un rol, teniendo en cuenta el problema e intentando una posible solución.

Como uno de los principales **actores intervinientes** en la formulación y puesta en práctica del programa podemos identificar al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En 2003 Alicia Kirchner se hace cargo de éste, pretendiendo llevar adelante una política que busque “superar el concepto asistencialista o de mera beneficencia”.⁵ La ruptura respecto al modelo anterior reside en que ya no se llevan adelante a través de la individualización de las problemáticas sociales y la fragmentación de los receptores de asistencia. Este “nuevo modelo” plantea una posición diferente de las que veníamos mencionando en la historia de las políticas sociales ya que se si-

4 Ver tabla de desocupación en anexo.

5 Estas ideas están expresadas en dos tomos escritos por Alicia Kirchner en 2010 y disponibles en la página del ministerio.

túa dentro de una nueva denominación: políticas “integrales”, que se remiten a la construcción de ciudadanía, pasando del concepto de “beneficiario” al concepto de “sujeto de derecho”. Lo integral está dado por el trabajo conjunto, por la planificación de políticas que contengan programas relacionados entre si tendientes a garantizar la inclusión social por dos vías: o cubriendo una necesidad insatisfecha o generando nuevas oportunidades.

Esta concepción se puede vincular con el planteo que hace Esping-Anderson, quien va a plantear que la política social es constructora de ciudadanía y por lo tanto restituye derechos. El rol de la política social será el de velar por esos derechos vulnerados.

En el trabajo y en las regulaciones al empleo es donde se han dado los cambios más significativos, favoreciendo el “trabajo decente” (formal y protegido). Por ejemplo, en 2010, de cada 10 puestos de trabajo creados, 8 eran registrados. También hubo un incremento significativo en los salarios.⁶ Cabe destacar también, dentro del marco de las políticas “integrales”, el Nuevo Estatuto del Peón Rural, el Nuevo Régimen de contrato para el Personal Doméstico y la Asignación Universal por Hijo, que incorporó a las protecciones de la seguridad social a niños, niñas y adolescentes pertenecientes a hogares de trabajadores del sector informal y de subsistencia, con un importante impacto.

Cuando se **evalúa** y se revisa el modelo del plan Jefes y Jefas de Hogar, impulsado por Duhalde, lo primero que se hace en el proceso de **toma de decisiones** es crear el Programa de Emergencia Habitacional, que tenía como objetivo la construcción de obra pública (dependiente de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación) utilizando como mano de obra un equipo cooperativo integrado por 12 Jefes y Jefas de Hogar, y cuatro personas desocupadas. A la vez, en un programa similar se comenzaron a construir desde este trabajo cooperativo varios centros integradores comunitarios y la obra pública se extendió a polideportivos, trabajos de mantenimiento y reparaciones. Los trabajadores de estas cooperativas son los que en

6 Grassi, Estela, La cuestión social y la cuestión de la pobreza. Voces en el Fénix, www.vocesenelfenix.com

2009 se sumaron al nuevo programa que impulsa ahora el Ministerio de Desarrollo Social, de trabajo cooperativo pero también con la ampliación a otras ramas productivas además de la obra pública.

En el año 2009, se pone en marcha el PRIST: Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”. Como **características generales del programa** es fundamental establecer las cinco líneas de acción⁷ con las que cuenta:

- 1) **Ingreso social con trabajo**
- 2) **Proyectos socioproductivos “Manos a la obra”**: éstos se pueden presentar en el marco de distintas unidades económicas y de ello dependerá y variará el tipo de apoyo y los requisitos:
 - a. Talleres familiares
 - b. Proyectos asociativos, pre-cooperativos, comerciales y productivos comunitarios
 - c. Encadenamientos productivos
 - d. Servicios de apoyo a la producción
 - e. Empresas autogestionadas
- 3) **Marca colectiva**
- 4) **Microcréditos**
- 5) **Monotributo social**

5. Ingreso social con Trabajo: Implementación y evaluación

Esta línea de acción promueve la conformación de cooperativas de trabajo. Estas formas asociativas buscan dar respuestas al deterioro del mercado de trabajo. En cuanto al **objetivo principal**, la resolución 3182/09 plantea que es “la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores, quienes tendrán a su cargo el desarrollo de obras, trabajos o acciones en todo el territorio nacional. Asimismo y como objetivo indirecto, el trabajo generado redundará

⁷ Fuente: Ministerio de Desarrollo Social: www.desarrollosocial.gov.ar

en el desarrollo e incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, a través del apoyo a las comunidades más desprotegidas” (Resolución de Ministerio de Desarrollo Social N° 3182/09).

A diferencia de la focalización, al menos desde el discurso, el trabajo que el programa pretende generar no es visto como una contraprestación (Plan Jefes y Jefas), sino que es la forma de mejorar la calidad de vida y la manera de buscar reinsertar a aquellos que han quedado marginados del sistema productivo.

En cuanto a los **beneficiarios directos**, el Programa está dirigido a personas entre 18 y 64 años, que no tengan un empleo formal ni ingresos por planes sociales, jubilaciones o pensiones. El Programa también incentiva el **beneficio indirecto** de las familias a las que pertenecen los trabajadores, y por supuesto indirectamente se fomenta el consumo a partir de una nueva fuente de ingreso y se mejoran el aspecto y la infraestructura de las áreas urbanas a través de la obra pública que sirve como fuente de empleo.

La política social se apoya en dos líneas centrales: la familia y la generación de empleo.

A través de políticas públicas se promueve generar acciones para desarrollar capacidades sobre la base del trabajo autogestionado que impacten sobre el espacio social y también desarrollar proyectos productivos.

La **implementación** del plan Argentina Trabaja comienza a partir de 2009 con intervención del Ministerio de Desarrollo Social.

El Ministerio promueve el trabajo en red, la creación y el fortalecimiento de las empresas sociales, mutuales, cooperativas, en el marco de la Economía Social (solidaria, democrática, distributiva). Actualmente, cuenta con alrededor de 200.000 trabajadores que lo perciben.

Para explicar en qué consiste el PRIST hay que definir qué se entiende por cooperativismo. Este concepto surge como movimiento social en respuesta a las consecuencias que trajo la revolución industrial a través de una serie de avances tecnológicos en los talleres arte-

sanales europeos. La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) define a una cooperativa como “una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada”. También enuncia sus siete principios básicos son: 1) adhesión abierta y voluntaria; 2) control democrático de los asociados; 3) participación económica de los asociados; 4) autonomía e independencia; 5) educación, entrenamiento e información; 6) cooperación entre cooperativas; 7) compromiso con la comunidad.

Sin embargo en América Latina, a partir de la aplicación de políticas del modelo neoliberal, se han generado nuevas situaciones concretas de cooperativismo que no están conformadas por un proceso de “adhesión abierta y voluntaria” sino relacionadas con la necesidad de nuevas fuentes de trabajo.

En Argentina la práctica cooperativista llega de la mano de la inmigración europea a fines del siglo XIX. Desde principios del siglo XX hasta la actualidad el movimiento cooperativo en Argentina se expandió y encarnó distintos tipos de cooperativas: aquellas vinculadas a los momentos de crisis económicas y aquellas más vinculadas con el proceso productivo. Así, cooperativas agrarias, de vivienda, escolares, de trueques o de trabajo se conformaron como un importante actor social. A partir de las políticas neoliberales de los noventa han surgido nuevas formas y experiencias cooperativas con características particulares que se distinguen del cooperativismo clásico.

El lanzamiento por parte del Estado de un programa que promueva el trabajo cooperativo es un reconocimiento -de manera implícita- a formas de “salida” para las diferentes crisis económicas que llevaba adelante la sociedad civil, sobre todo los sectores más afectados por estos cambios económicos.

La **implementación** del programa es mediante la incorporación de las personas seleccionadas – que deben cumplir con los requisitos y los mecanismos de inscripción local- a cooperativas previamente existentes integradas por 60 miembros que se dividen en diferentes cua-

drillas, cada una a cargo de un capataz. Cada trabajador debe cumplir una carga horaria estipulada en 40 horas semanales y a cambio recibe un ingreso mensual. Este ingreso no se abona a la cooperativa en su conjunto sino que se deposita en una cuenta bancaria individual de cada cooperativista. Luego del primer pago el cobro mensual pasa a estar determinado por la asistencia diaria a los horarios de trabajo, y esto determina a su vez la permanencia dentro del programa. Los cooperativistas son inscriptos dentro del monotributo social, que es una categoría tributaria permanente que reconoce la realización de actividades productivas, comerciales y de servicios por parte de la población en situación de vulnerabilidad social.

6. Apreciaciones, limitaciones y alternativas

- Si bien el programa Argentina Trabaja, como hemos visto, cambia la concepción de contraprestación tradicional, una de sus limitaciones es que no garantiza salir de la informalidad laboral. Con la caída de la teoría del pleno empleo⁸, el capitalismo asume su incapacidad de absorción de toda la fuerza de trabajo en un mercado formal. Esta teoría cae en el pasaje del Estado Benefactor al Estado neoliberal, y básicamente su caída responde a la alta tecnologización y el desempleo estructural que el capitalismo conlleva. Ahora bien, el interrogante sería qué sucede con esta masa de trabajadores que no logran la inserción en el mercado formal de trabajo. La figura del trabajador tradicionalmente era acompañada por una serie de derechos que le son propios como ser la seguridad social, obra social y aportes jubilatorios. Debemos preguntarnos entonces qué sucede si no se logra que los trabajadores salgan de la informalidad. Según las evaluaciones del programa, solo un 30% de los participantes ha logrado formalizarse, manteniéndose el resto aún dentro de la precariedad laboral. Como modificación, habría que garantizar el ingreso de todos los miembros de las cooperativas dentro del Monotributo Social, así pueden contar con aportes jubilatorios y obra social. La primera forma de remediar esta falencia desde el Estado es a

8 La teoría del pleno empleo es concebida por John Maynard Keynes y plantea que toda la población económicamente activa, de querer hacerlo, tiene la capacidad de conseguir un puesto de trabajo en un mercado de equilibrio perfecto donde la oferta y la demanda se encuentran en el punto justo.

través de campañas de información. Muchos de los cooperativistas desconocen esta posibilidad de inscripción en el Monotributo. La falencia aquí es en cuanto a la información.

- El programa fue pensado inicialmente para ser implementado en diversas provincias a través de los diferentes municipios. El problema que esto conlleva es que cada organización social aplica el programa de manera diversa. No se ha logrado establecer condiciones que unifiquen el funcionamiento cooperativo en el ámbito nacional.
- A partir de lo planteado anteriormente, podemos observar que el trabajador ingresa a estructuras preestablecidas. Estas cooperativas no son organizaciones voluntarias abiertas ni funcionan de manera democrática ya que el capital de la cooperativa se distribuye según las pautas que fija el municipio. A su vez no todos los trabajadores contribuyen de manera equitativa ni forman parte del control económico ni del proceso de toma de decisiones.
- Por otra parte, si bien desde el Ministerio se la denomina como una política “integral”, lo cierto es que sigue manteniendo características de las políticas focalizadas de la década que se inicia en 1990. Un ejemplo de esto es que el programa no está disponible en todas las provincias. Si bien los requisitos para el ingreso podríamos pensarlos como “universalizables”, el hecho de que el programa no esté vigente en todo el territorio nacional demuestra que no es una política universal.
- El PRIST se presenta como una política “socio-productiva” con objetivos de conformar cooperativas e impulsar la Economía Social, pero al estar implementado por un ministerio históricamente dedicado a la asistencia, y definir al sujeto destinatario del programa por su situación de vulnerabilidad social, pobreza y desempleo, el programa presenta un sesgo asistencial que lo distingue de aquellas políticas y experiencias propias de la esfera meramente productiva.
- La crítica más fuerte a este programa es que la remuneración que se obtiene no es suficiente para la subsistencia, lo que genera que los sujetos participantes (nótese que ya no hablamos de beneficiarios)

tengan la necesidad de recurrir a otra fuente de ingresos. El ingreso actual está estimado en los \$ 1200 más algunos extras por capacitación de alrededor de \$300 y de presentismo que son \$250 sumados al monto general. La falencia más grande del programa Argentina Trabaja es que si bien propone una alternativa al mercado formal a través de la capacitación para el trabajo autogestionado, sus ingresos no son suficientes para cubrir las necesidades de vida de una familia tipo. Los cooperativistas entonces, recurren a un segundo empleo.

- El punto anterior hace que se relacione al plan con una forma de “precarización laboral encubierta”, ya que el salario está por debajo del mínimo vital y móvil que establece la ley y además la cobertura de salud que otorga es deficiente. En este sentido, podríamos decir que el programa tiene a fomentar el trabajo precario e informal.

Como hemos visto se trata de un programa con mucho potencial, pero al cual sería necesaria la introducción de numerosas modificaciones.

Bibliografía

Castel, Robert (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires.

Cattani, A.; Coraggio, J.L.; Laville, J.L. (2009): *Diccionario de la otra Economía*, UNGS/Altamira/Coediciones, Buenos Aires (Selección: pp. 105-114, 163-169, 283-295).

Danani, Claudia (2009): “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización” en Chiara, Magdalena- Di Virgilio, María Mercedes, *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, UNGS-Prometeo, Buenos Aires; pp. 25-51.

Dinerstein, Ana y Neary, Michael (2009): “Antivalor en movimiento: el trabajo, la subsunción real y la lucha contra el capitalismo.” En: Dinerstein, Ana C. y Neary, Michael (compiladores) *El trabajo en debate. Una investigación sobre la teoría y la realidad del trabajo capitalista*, Ediciones Herramienta, Buenos Aires, pp. 269-285.

Dinerstein, Ana (2001): “La protesta social en Argentina. El poder de lo irrealizado. El corte de ruta en Argentina y el potencial subversivo de la mundialización” en OSAL.

Esping-Anderson, Gosta (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia, pp. 41-79.

Gramsci, Antonio (2001): *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado Moderno*, Nueva Visión, Buenos Aires.

Gramsci, Antonio (2003): *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*, Nueva Visión, Buenos Aires.

Hintze, Susana (2007): *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*, Espacio, Buenos Aires, Cap. II y IV.

Isuani, Ernesto A. (2009): “*El Estado de Bienestar Argentino: Un rígido bien durable*” (mimeo), Blackwell, Londres.

Lo Vuolo, R., Barbeito, A. (1998): *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*; Miño y Dávila Ed. – Ciepp; 2da edición, Buenos Aires, cap. I y II.

Merklen, Denis (2005): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina 1983-2003*, Editorial Gorla, Buenos Aires.

Moreno, José Luis (2004): “Dos siglos de política social en el Río de la Plata: un panorama de su construcción” en Bertranou, Julián; Palacio, Juan Manuel; y Serrano, Gerardo (comps.), *El país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Prometeo, Buenos Aires; pp. 69-79.

Svampa, Maristella (2005): *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Editorial Taurus, Buenos Aires.

Tamayo Sáenz, Manuel (1997): “El análisis de las Políticas Públicas” en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid, pp. 281-311.

Estado actual de la legislación Colombiana para la protección a la mujer trabajadora embarazada y su hijo por nacer



Mónica María Cortés Gallego

Resumen

Durante los últimos años de este nuevo milenio se ha venido gestando una transformación cultural y de pensamiento a nivel mundial; las mujeres en este periodo de la historia más que nunca se han desarrollado en diversos campos y es una realidad para las familias que la mujer deba y/o tenga el deseo de salir al mercado laboral y continúe haciendo compatible el rol de madre; no es desconocido tampoco que Latinoamérica tiene un fuerte arraigo a la sociedad patriarcal por lo que las mujeres han sido tradicionalmente excluidas de buena parte de las decisiones de poder y dirección de las organizaciones sociales, reflejado esto en leyes que no satisfacen las necesidades de las mujeres o que las obligan a dejar a un lado su trabajo una vez inician su rol materno. Colombia sólo contempló a partir de 1931 con la Ley 129 la legislación para la mujer trabajadora, en temas que habían sido acordados por la Organización internacional del trabajo (OIT) desde el año 1919, a partir de allí la legislación Colombiana ha dado pequeños pasos frente a estos temas, a medida que su población femenina aumenta como fuerza laboral, es por esto que durante el año 2000 nació el llamado “fuero de maternidad” que pretende dar protección más integral a la mujer trabajadora, que actualmente según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE representa el 54,1% de la tasa global de participación

en el mercado laboral en el total nacional. Los años 2015 y 2016 representaron tiempos de suma importancia para el avance de políticas más integrales y preocupadas por el bienestar de las familias entre ellas el aumento de la licencia de maternidad y espacios para la lactancia en el lugar de trabajo. La presente ponencia pretende realizar un análisis profundo de la evolución de dichas políticas y como ellas intervienen en el desarrollo del país.

1. Introducción

Durante los últimos años de este nuevo milenio se ha venido gestando una transformación cultural y de pensamiento a nivel mundial; las mujeres en este periodo de la historia más que nunca se han desarrollado en diversos campos y es una realidad para las familias que la mujer deba y/o tenga el deseo de salir al mercado laboral y continúe haciendo compatible el rol de madre; no es desconocido tampoco que Latinoamérica tiene un fuerte arraigo a la sociedad patriarcal por lo que las mujeres han sido tradicionalmente excluidas de buena parte de las decisiones de poder y dirección de las organizaciones sociales, reflejado esto en leyes que no satisfacen las necesidades de las mujeres o que las obligan a dejar a un lado su trabajo una vez inician su rol materno. Colombia sólo contempló a partir de 1931 con la Ley 129 la legislación para la mujer trabajadora, en temas que habían sido acordados por la Organización internacional del trabajo (OIT) desde el año 1919, a partir de allí la legislación Colombiana ha dado pequeños pasos frente a estos temas, a medida que su población femenina aumenta como fuerza laboral, es por esto que durante el año 2000 nació el llamado “fuero de maternidad” que pretende dar protección más integral a la mujer trabajadora, que actualmente según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE representa el 54,1% de la tasa global de participación en el mercado laboral en el total nacional. Los años 2015 y 2016 representaron tiempos de suma importancia para el avance de políticas más integrales y preocupadas por el bienestar de las familias entre ellas el aumento de la licencia de maternidad y espacios para la lactancia en el lugar de trabajo. La presente ponencia pretende realizar un análisis profundo de la evolución de dichas políticas y como ellas intervienen en el desarrollo del país.

2. Panorama de la mujer en Colombia

La situación de las mujeres en Colombia a través del desarrollo histórico ha cambiado y en algunos aspectos mejorado. Según los lineamientos de política pública para la equidad de género en Colombia (2012) "potenciar el papel de la mujer en la sociedad y atender a sus intereses estratégicos y necesidades prácticas se configura en un tema de justicia y de reconocimiento, en pro de cumplir los compromisos del Estado Colombiano con las mujeres y con la comunidad internacional ratificados en convenios y en tratados internacionales en el camino de lograr la igualdad de género y la equidad social", en este apartado se realizará una descripción en cifras, para contextualizar el momento histórico que vive la mujer Colombiana. Según el Departamento administrativo nacional de estadística (DANE, 2017) la población total colombiana para el año 2017 es de 49.291.609 personas, de las cuales 24.953.862 son mujeres; para el 31 de diciembre de 2016 se reportaron al DANE 660.287 nacimientos ocurridos en el año 2015 total nacional, de los cuales 51,4% corresponden a hombres y 48,6% a mujeres; lo que indica que por cada 100 mujeres nacen 106 hombres. El 20,5 % de las mujeres con hijos en el país, los tuvieron entre los 15 y los 19 años de edad.

En el país hay 3 millones de madres jefes de hogar, la mitad tiene un hijo, el 34 % tiene 2 y el 19 % tres o más; Colombia ha visto una disminución en la tasa de mortalidad materna; pero todavía hay 500 mujeres que mueren cada año a causa del embarazo y del parto.

En cuanto a los indicadores relacionados con el género, la participación política de las mujeres ha aumentado del 6% al 11% en los cargos de elección popular, y del 7% al 21% en las elecciones del Congreso en los últimos 20 años. Las mujeres colombianas tienen una tasa más alta de educación que los hombres. Según el área de conocimiento, las mujeres cuentan principalmente con formación en ciencias económicas (43,5%), seguidas de ciencias sociales y humanas (17,1%) e ingenierías y afines (16,7%). En cuanto al panorama laboral el boletín del Observatorio del Servicio Público de empleo (2017) reporta que, Entre agosto de 2010 y enero de 2017 se han creado 3,3 millones de nuevos empleos, de los cuales, 1,7 millones han sido

ocupados por mujeres. La generación de empleo fue más ventajosa en el año 2015 para las mujeres, de un total de 514 mil nuevos empleos, 256 mil fueron para hombres y 258 mil para mujeres. En términos de formalidad, medida por cotización a pensión, no hay diferencias por sexo. En el caso de los hombres, ésta se ubicó en 36,2% y en las mujeres 36,3%. De aproximadamente 8,2 millones de cotizantes al sistema de pensiones, el 43% de aquellos que cotizan por un aseguramiento en su vejez, son mujeres. Las mujeres que cotizan a pensión, el 83,4% lo hace vinculada a una empresa y el 10,5% como independiente. En comparación con los hombres, las mujeres se colocan en una menor proporción. De cada 100 colocados, 46 son mujeres; aquellas que son mayores de 30 años aportan el 46% de su salario al mantenimiento del hogar. Estas cifras si bien nos muestran un panorama global de la situación actual de las mujeres en el país, nos hacen también reflexionar sobre aquellos lineamientos que propendan por una inclusión aún mayor de las mujeres en todos los aspectos de la sociedad.

3. Políticas que protegen a la mujer trabajadora, embarazada y su hijo por nacer

Para Molina (2006), “la maternidad es un estado que ha tenido una evolución en la forma como es asumido por las diferentes organizaciones sociales, basándose en el orden espontáneo del ordenamiento cultural y modificado desde los ámbitos políticos, sociales y económicos, los cuales han reinventado continuamente los imaginarios alrededor de las ideas en torno a la mujer, a la procreación y a la crianza, como vertientes que se encuentran y entrecruzan; en la interpretación del significado que dé cada pueblo a dichos términos vendrá el desarrollo posterior de políticas públicas que mejoren la calidad de vida de la mujer trabajadora que es madre también”. En Colombia podemos hablar del surgimiento de políticas amigas de la madre y el recién nacido, que se han construido basadas en los lineamientos internacionales (acuerdos de la OIT, declaración de derechos humanos y de la mujer) y que pretenden garantizar tanto a la madre como al niño un desarrollo óptimo y bienestar en la sociedad, así como permitir a la madre continuar desempeñando un rol multifacético exigido por la sociedad moderna. En primera medida se describirá la evolución de la política de maternidad para luego

adentrarnos en aquellas políticas que propenden por el bienestar y desarrollo integral del binomio madre e hijo.

La licencia de maternidad en Colombia se encuentra contenida en el código sustantivo del trabajo y para el Ministerio del trabajo (2017) “Es el reconocimiento de tipo económico que hace el Sistema General de Seguridad Social en Salud, a la progenitora del recién nacido, a la madre adoptante del menor de 18 años o al padre adoptante cuando éste carezca de cónyuge o compañera permanente” En Colombia a partir del año 1931 con la Ley 129 se contempló el descanso por maternidad, atendiendo a los lineamientos dados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el año 1919, que brindaba un descanso de seis semanas después del parto y atención gratuita por parte del médico o matrona, desde allí ha sufrido múltiples modificaciones atendiendo todas a el momento histórico vivido por nuestra sociedad y acogiendo los lineamientos de la OIT; a partir del inicio del nuevo milenio, con la creación del fuero de maternidad que da a las mujeres embarazadas y lactantes la figura de “sujetos de especial protección” y atendiendo a las necesidades cambiantes, estas políticas han evolucionado pensando más en el fuerte debate de igualdad que se da en nuestra sociedad actual y también en llevar al país a una situación cercana a los indicadores que señala la Organización Mundial de la Salud (OMS) quienes recomiendan dar al bebe seis meses de lactancia materna exclusiva (Sin recibir otro tipo de alimentos), actualmente en Colombia según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional el porcentaje de niños con lactancia materna exclusiva desciende rápidamente durante los seis primeros meses de vida: 63,6 % en los dos primeros meses, frente a 6% entre los seis y los siete meses de vida, debido a lo anterior fueron discutidos durante los años 2015 y 2016 algunas reformas que propenden por una legislación más amigable con la familia Colombiana, lográndose que en el 4 de enero de 2017 se sancionara la Ley 1822 Por medio de la cual “se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del código sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones”.

Por tanto en la actualidad la licencia de maternidad en Colombia: Se aumentó de 14 a 18 semanas; en caso de parto múltiple la licencia

es de 20 semanas. En caso de adopción se asimilará la fecha del parto a la fecha de la entrega oficial del menor adoptado. Si el recién nacido es prematuro se adicionan a las 18 semanas de licencia de maternidad, el tiempo transcurrido en el momento del parto prematuro y la fecha probable de parto dada por el médico. El esposo o compañero permanente tendrá derecho a ocho (8) días hábiles de licencia remunerada de paternidad. La norma no es retroactiva. Las trabajadoras despedidas sin autorización tendrán derecho al pago adicional de una indemnización igual a 60 días de trabajo. La Corte Constitucional extendió la prohibición de que las madres sean despedidas durante la licencia de maternidad a los padres, en los casos en que son la única fuente económica de la familia.

Estos cambios generaron amplios debates en los sectores productivos del país quienes cuando se estaba debatiendo la modificación a la Ley argumentaban que una licencia de maternidad más larga podría afectar la generación de empleo o las empresas se abstendrían de contratar mujeres en edad reproductiva debido al periodo de incapacidad más largo, cabe anotar que en Colombia la licencia de maternidad es pagada por la Empresa promotora de Salud (EPS) en su totalidad y en el Artículo 21 del Decreto 1804 de 1999 determina que para efectos del reembolso o pago de la licencia de maternidad, los empleadores o trabajadores independientes, y personas con capacidad de pago tendrán derecho a solicitarlo, siempre que al momento de la solicitud y durante la licencia, se encuentren cumpliendo con las siguiente regla:

“Haber cancelado en forma completa sus cotizaciones como Empleador durante el año anterior a la fecha de solicitud frente a todos sus trabajadores. Igual regla se aplicará al trabajador independiente, en relación con los aportes que debe pagar al Sistema. Los pagos a que alude el presente numeral, deberán haberse efectuado en forma oportuna por lo menos durante cuatro (4) meses de los seis (6) meses anteriores a la fecha de causación del derecho.”

Por lo tanto las empresas no tendrían porque versen afectadas si dentro de sus obligaciones cotidianas figura el pago correspondiente a la cotización por salud para sus empleados, de otra forma el

no pago acarrearía sanciones ya establecidas por la Ley. En cuanto a otras políticas amigas de la madre y el recién nacido La ley 1823 del 4 de enero de 2017, adoptó la estrategia “salas amigas de la familia lactante del entorno laboral en entidades públicas territoriales y empresas privadas”; que para el ministerio de salud y protección social (2017) “tiene como finalidad, asegurar los derechos de la mujer que trabaja fuera del hogar a practicar la lactancia materna y a tomar decisiones informadas libres de presiones comerciales, a la vez que garantiza el derecho de los niños y niñas a alimentarse con leche materna”. Las Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral deberán garantizar las condiciones adecuadas para la extracción y conservación de la leche materna, bajo normas técnicas de seguridad, para luego transportarla al hogar y disponer de ella, para alimentar al bebé en ausencia temporal de la madre. Aplica para todas las entidades públicas y para las privadas que tengan más de dos mil empleados, tienen dos años para la adecuación de dichos espacios. El ministerio de hacienda otorgará estímulos tributarios a aquellas empresas que adopten la estrategia.

Estas estrategias brindan a la madre y al recién nacido la oportunidad de afianzar su vínculo, de crecer en unas condiciones que permitan un desarrollo adecuado, dan a la madre la posibilidad de ejercer el rol que han escogido y continuar su vida productiva, falta camino para que Colombia se equipare con otras sociedades que se encuentran más avanzadas en estos temas, pero el camino recorrido es la clave para continuar evolucionando hacia políticas enfocadas en el sentido social que se preocupen por el bienestar físico y mental de las madres, en criar niños más sanos y felices que enriquecerán a las sociedades futuras.

4. Latinoamérica frente a las políticas amigas de la madre y el niño

Según F.J. Dy-Hammar (1998), Jefa del Servicio de Condiciones de Trabajo y Prestaciones Sociales de la OIT “En diversas regiones del mundo, las trabajadoras embarazadas están expuestas a perder su puesto de trabajo y sus ingresos, y corren mayores riesgos sanitarios debido a la falta de garantías suficientes en materia de empleo” según el informe para La protección de la maternidad en el trabajo

(1998) en muchos países los ingresos de las mujeres son fundamentales para la supervivencia de las familias. En efecto, su trabajo es la principal fuente de ingresos para un 30 por ciento de los hogares de todo el mundo. En Europa, 59 por ciento de las trabajadoras aportan la mitad o una proporción incluso mayor de los ingresos del grupo familiar. En los Estados Unidos, esta tasa es apenas menor: 55 por ciento. Nada más que en la India, se estima que 60 millones de personas viven en hogares mantenidos únicamente por mujeres. En algo más de 10 años, 80 por ciento de todas las mujeres de los países industrializados y 70 por ciento de las mujeres de todo el mundo estarán trabajando fuera del hogar durante su período de procreación y de educación de los hijos.

Según Marco Navarro, en su informe para CEPAL (2009) en Latinoamérica “las legislaciones sobre familias son bastante conservadoras y atribuyen significativas responsabilidades a sus miembros, obligaciones para las que luego las legislaciones laborales para trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares no brindan ni medios ni facilidades para cumplir. Las legislaciones de protección de los niños, niñas y adolescentes figuran en este panorama como las más garantistas y con enfoque de derechos. Se trata de normas en las que se establecen importantes funciones para las familias, para asegurar el goce de una serie de derechos de los menores de edad, pero también –finalmente– los Estados figuran con un rol notable en la materialización de estos derechos.” En cuanto a la Licencia de maternidad en los países latinoamericanos se encuentra lo siguiente: La baja por maternidad se encuentra entre 12 y 26 semanas, siendo Puerto Rico y República Dominicana quienes tienen las licencias más cortas, con cuatro y seis semanas respectivamente, Venezuela, Cuba y Chile tienen las Licencias más largas con 26, 22 y 24 semanas respectivamente en la mayoría de países la remuneración es al 100%. Según el informe OMS OPS sobre la semana mundial de la lactancia materna (2015) De los 29 países de América Latina y el Caribe sobre los cuales hay datos, 20 (69%) tienen leyes que disponen interrupciones diarias para la lactancia materna, remuneradas o no, o una reducción diaria de las horas de trabajo para las empleadas que amamantan. Las interrupciones, generalmente de una hora o más se dividen en dos y no se especifica la hora en que

pueden tomarse. En la Región de las Américas, 11 países permiten interrupciones para la lactancia durante seis meses como mínimo y cuatro de ellos permiten estas interrupciones durante 12 meses (Bolivia, Cuba, República Dominicana y Perú).

Cabe resaltar que aún queda un largo camino por recorrer para que América Latina se equipare con el resto del mundo, pero tenemos ya avances importantes en nuestras legislaciones, cabe recordar que la lactancia materna no solo es buena para la madre y el niño, sino también para las empresas y la economía pues representan entre otros beneficios se encuentra un menor ausentismo y mayor productividad de la trabajadora, quien al tener un niño sano y bien alimentado en casa está contribuyendo finalmente a una sociedad mejor y más comprometida con el bienestar de todos.

5. Conclusiones

- Las modificaciones dadas al código sustantivo del trabajo, favorecen sustancialmente a la familia ya que proveen a la mujer y el niño un espacio más propicio para fortalecer el vínculo tan importante para el desarrollo que finalmente se verá reflejado en familias más saludables y sociedades más justas.
- Las Salas Amigas de la Familia Lactante en el entorno laboral, son espacios cálidos y amables, ubicados en entidades públicas y privadas, que ofrecen las condiciones adecuadas para la extracción y conservación de la leche materna bajo normas técnicas de seguridad, para luego transportarla al hogar y disponer de ella para alimentar al bebé en ausencia temporal de la madre. También vinculan a padres, familia y empleados en los procesos de formación que buscan lograr cambios en los conocimientos y prácticas de lactancia materna, alimentación y desarrollo infantil.
- Para Latinoamérica estas políticas se verán reflejadas beneficios para la economía a nivel macro y micro, ya que una mujer que puede amamantar y estar a cargo de su recién nacido presenta menor ausentismo, mayor productividad y se siente más satisfecha en su entorno laboral.

Bibliografía

Alta consejería presidencial para la equidad de la mujer. (2012). Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres. Recuperado en: <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>

Departamento administrativo nacional de estadística (DANE, 2017). Demografía y población. Recuperado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Departamento administrativo nacional de estadística (DANE, 2017). Demografía y población: Con enfoque de género. Recuperado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/con-enfoque-de-genero>

Departamento administrativo nacional de estadística (DANE, 2017). Estadísticas por tema: Educación. Recuperado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/educacion/poblacion-escolarizada/educacion-formal>

Departamento administrativo nacional de estadística (DANE, 2017). Estadísticas por tema: Empleo y desempleo. Recuperado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

F.J. Dy-Hammar (1998), Protección de la maternidad: La situación de las mujeres en todo el mundo. Trabajo, Revista de la OIT. Recuperado en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/dwcms_080686.pdf

Observatorio del Servicio público de empleo (2017). Boletín del Observatorio del Servicio Público de empleo. Recuperado en: <http://serviciodeempleo.gov.co/observatorio/category/demanda-laboral/boletin-de-oportunidades-laborales/>

Marco Navarro. (2009). Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de

conciliación con corresponsabilidad social. Recuperado en: file:///C:/Users/monic/Downloads/trabajo_familia_nuevas_formas_consiliacion.pdf

Ministerio del Trabajo. (2017). Licencia de Maternidad. Recuperado en: <http://www.mintrabajo.gov.co/preguntas-frecuentes/maternidad.html>

Ministerio de Salud y protección social (2015). Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN). Recuperado en: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/epidemiologia/Paginas/encuesta-nacional-de-situacion-nutricional-ensin.aspx>

Ministerio de Salud y protección social (2012). Lineamientos técnicos para la implementación de las salas amigas de la familia lactante en el entorno laboral. Recuperado en: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Lineamientos%20t%C3%A9cnicos%20para%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20las%20salas%20amigas%20de%20la%20familia%20lactante%20en%20el%20entorno%20laboral.pdf>

Molina, María Elisa. (2006). Transformaciones histórico culturales del concepto de maternidad y sus repercusiones en la Identidad de la mujer. En: Psykhe [online]. 2006, vol.15, n.2, p. 93-103.

Oficina internacional del trabajo. (1919) Convenio sobre la protección de la maternidad (C3).USA: OIT.

Oficina internacional del trabajo. (1998) CIT 86 Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Ginebra.

Oficina internacional del trabajo. (2014). Maternity and Paternity at Work: Law and practice across the world. Recuperado en: http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_242615/lang--en/index.htm

Organización Mundial de la Salud. (2016). Alimentación del lactante y del niño pequeño Nota descriptiva N°342. Recuperado en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs342/es/>

OMS-OPS. (2015). Amamantar y trabajar: ¡logremos que sea posible! Informe Semana mundial de la lactancia materna 2015. Recuperado en: www.paho.org/semanamundialdelalactancia

Presidencia de la República (2017). Ley 1822/2017. Recuperado en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201822%20DEL%204%20DE%20ENERO%20DE%202017.pdf>

Presidencia de la República (2017). Código sustantivo del trabajo. Recuperado en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=33104>

La equidad en los sistemas de seguridad social. Un análisis con perspectiva de género a partir de la experiencia de Argentina y Paraguay



María Sol T. Minoldo¹
Claudina Zavattiero²
Enrique Peláez³
Alejandra Fantin⁴

Resumen

El proceso de envejecimiento de la población genera grandes transformaciones que exigen readecuar las instituciones económicas y sociales para atender demandas cada vez más crecientes. En este contexto, los sistemas de protección social de la vejez cobran especial relevancia como determinantes cualitativos de las condiciones en las que se produce el envejecimiento.

Desde un enfoque de derechos que contempla los avances que se han producido en la conceptualización de los derechos de la vejez, y que toma nota de la importancia que ello supone para la protección de trabajadores que se desempeñan fuera del trabajo mercantil y formal, nos proponemos analizar las limitaciones de la seguridad

1 CIECS-CONICET (Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad). E-mail: razmujin@gmail.com

2 IIGHI-CONICET (Instituto de Investigaciones Geohistóricas- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). E-mail: claudinaz@gmail.com

3 CIECS-CONICET (Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad). E-mail: enpelaez@gmail.com

4 IIGHI-CONICET (Instituto de Investigaciones Geohistóricas). Demografía. E-mail: mafantin@gmail.com

social contributiva desde una perspectiva de género. Para ello, evaluaremos las implicancias de sus mecanismos de acceso y distribución para las mujeres, cuyas trayectorias laborales en la región se caracterizan por un elevado desempeño en la esfera no mercantil, así como por una inserción en los mercados laborales en la que, debido a procesos de segmentación horizontal y vertical, prevalecen una mayor informalidad y menores niveles de ingresos.

Analizando comparativamente los casos de Argentina y Paraguay, emplearemos indicadores de equidad previsional por género, con relación a la calidad de la protección y la distribución del gasto previsional, con datos de las encuestas de hogares de ambos países. Asimismo, con el objetivo de prever las inequidades que resultarán de la preservación de mecanismos de acceso y distribución de tipo contributivos, realizaremos estimaciones de equidad previsional futura a partir de datos del mercado de trabajo.

1. Introducción

El proceso de envejecimiento de la población genera, en nuestros días, grandes transformaciones que exigen readecuar las instituciones económicas y sociales para atender demandas cada vez más crecientes. En este contexto, los sistemas de protección social de la vejez cobran especial relevancia como determinantes cualitativos de las condiciones en las que se produce el envejecimiento.

En el mundo occidental predominan sistemas de transferencias de ingresos basados en el paradigma de la seguridad social, en los que el derecho a la protección de la vejez está mediado por la figura del trabajador en el mercado de trabajo formal. Así, tanto el financiamiento como los mecanismos de acceso suelen estructurarse en torno a la contribución/cotización, de modo que los verdaderos beneficiarios de la protección no son en primer lugar todas las personas adultas mayores, sino solo aquellas que realizaron contribuciones formales al sistema. Como consecuencia de este diseño los sistemas de protección de acceso contributivo tienen un fuerte sesgo de género, producto de la división sexual del trabajo, que asigna a muchas mujeres dedicación exclusiva o parcial a actividades no remunera-

das, mal remuneradas (por lo general en mercados informales), o bien obstaculizan su inserción en el mercado laboral.

Desde un enfoque de derechos que contempla los avances que se han producido en la conceptualización de los derechos de la vejez, y que toma nota de la importancia que ello supone para la protección de trabajadores que se desempeñan fuera del trabajo mercantil y formal, nos proponemos analizar las limitaciones de la seguridad social contributiva desde una perspectiva de género. Para ello, evaluaremos las implicancias de sus mecanismos de acceso y distribución, con especial énfasis en la (des)protección de las mujeres, a partir del análisis de indicadores seleccionados para los casos de Argentina y Paraguay, haciendo uso de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Los casos elegidos representan un aporte para comenzar a aproximarnos a los conflictos en torno a la equidad de los sistemas de previsión social en el cono sur.

Marco conceptual: de la protección del trabajador formal a la protección de la vejez

Al centrarse en la figura del trabajador formal como principal destinatario de la protección (cuando este llegue a la vejez), trabajadores no mercantiles y trabajadores informales son excluidos por definición de la protección social propia del paradigma contributivo.

Los **trabajadores no mercantiles** son aquellos cuyo trabajo no está destinado a la obtención de un ingreso⁵ (Neffa, 2003) y por tanto producen fuera de la esfera de intercambio comercial. Sus actividades no constituyen «trabajo» en términos estadísticos o legales.⁶ El sector de

5 Es decir que ni es remunerado ni se ocupa de la producción de valores destinados al intercambio mercantil.

6 Aunque la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ya ha comenzado a referirse como actividad económica al trabajo para el autoconsumo —como parte del trabajo invisibilizado—, los instrumentos estadísticos como los Sistema de Cuentas Nacionales, aun no lo consideran como tal (OIT, 2012: 52). Sin embargo, las mismas tareas son consideradas trabajo (mercantil) cuando son realizadas por una persona que ofrece sus servicios en el mercado y es remunerada por realizarlos

trabajo no mercantil engloba las actividades orientadas a preservar el bienestar y la reproducción social de las personas, mayormente desempeñadas por las mujeres en la esfera doméstica, en virtud de la división sexual del trabajo que opera en nuestras sociedades. Aunque no implica necesariamente una falta total de trayectoria laboral mercantil, la dedicación a trabajos no reconocidos como tales puede afectar la continuidad y extensión de dicha trayectoria en el caso de las mujeres, cuya tasa de participación económica es mucho menor que la de los hombres. Según datos de CEPAL (2015), en América Latina la brecha de participación económica entre hombres y mujeres era mayor a 26 puntos porcentuales en 2014 (con una tasa de participación de 52,6 % y 79% de mujeres y hombres respectivamente). En ese año, la brecha era de casi 25 puntos en Argentina (mujeres 47,8 % y hombres 72,6 %) y de más de 27 puntos en Paraguay (mujeres 55,4% y hombres 82,6 %). Como resultado de esta realidad, el diseño contributivo resulta en un esquema que limita el acceso de las mujeres a la protección previsional. Debido a que la vejez suele ser más larga en el caso de las mujeres (por tener una mayor expectativa de vida), esto implica que queden expuestas a largos períodos de vulnerabilidad económica y social.

Por su parte, los **trabajadores informales**,⁷ si bien son trabajadores mercantiles (es decir que desarrollan sus actividades dentro del mercado de trabajo) se desempeñan en tareas no registradas estatalmente como tales, y quedan por tanto privados del reconocimiento legal de sus actividades laborales y, consecuentemente, de protección y acceso a derechos laborales. A su vez, la informalidad laboral implica que no se realicen aportes a la seguridad social y que, por tanto, la actividad laboral no quede registrada en la trayectoria contributiva que habilita, en sistemas contributivos, el derecho a la previsión social. En este

7 Se utiliza aquí el concepto de trabajador informal como sinónimo de trabajador no registrado (o también no institucionalizado) o trabajador de la economía «sumergida/subterránea». «La OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] define al empleo no registrado, como aquel que sin ser ilícito en sí mismo, no está declarado a las autoridades que deberían tomar conocimiento, se sustrae a la reglamentación o al pago de impuestos, o implica una reducción en las prestaciones de la seguridad social» (Neffa, 2003: 3). Realizar aportes al sistema de seguridad social es en algunos casos utilizado como indicador en sí mismo de la condición de formalidad del trabajo realizado, si bien es en realidad una consecuencia de ser un trabajador registrado.

sentido, los mercados laborales de la región se han caracterizado por una significativa proporción de trabajadores no registrados, ya desde los tiempos en los que se consolidaron los rasgos básicos que caracterizan actualmente a los regímenes de protección social (Beccaria y Maurizio, 2014). La OIT (2012) estimaba que en 2011 los empleos informales absorbían el 47,7 % del total de los ocupados urbanos. En ese año, la informalidad agregada del empleo urbano era de 65,8 % y 46,9 % en Paraguay y Argentina respectivamente.

También en el caso de la informalidad el abordaje de género resulta pertinente, dado que el impacto de la misma registra una brecha en perjuicio de las mujeres.⁸ La inserción de las mujeres en el trabajo mercantil se produce en el marco de procesos de segmentación horizontal, por los cuales las mujeres consiguen insertarse especialmente en las áreas laborales menos valorizadas. Esto no solo afecta su nivel general de remuneraciones, sino también sus condiciones laborales, registrando una mayor prevalencia de informalidad laboral que en el caso de los varones. En 2005, mientras la tasa latinoamericana de informalidad laboral urbana de las mujeres ocupadas era de 51,4 %, la de los hombres era de 46,3 % (OIT, 2006: 36).

El **monto de las remuneraciones** es también significativo para el análisis de las brechas de género en la protección previsional contributiva, dado que los sistemas contributivos se caracterizan

8 El presente documento utilizará el término «género» (por identidad de género) para referirse a la característica presentada como «sexo» en los datos estadísticos. Si bien la información estadística es generalmente desagregada por «sexo», aludiendo a una característica individual de los sujetos encuestados, y el término «género» se emplea para aludir a la dimensión relacional en la que las diferencias sexuales asumen determinadas significaciones, este documento considera que el uso del término «sexo» tiene connotaciones que alimentan la perspectiva reduccionista que identifica las identidades sexuales y de género con determinaciones biológicas. Lamas (2000) señala que la definición taxonómica o anatómica de las diferencias sexuales no da cuenta de la complejidad de procesos subjetivos individuales en la constitución de la identidad sexual, y culturales en la de la identidad de género. Por ello, teniendo en cuenta que la identidad sexual resulta de un proceso no reducible a la genitalidad y a la biología de las personas, y que es siempre autopercebida por los sujetos como una identidad de género, se asume que los datos denominados «sexo» en las encuestas corresponden siempre a una identidad de género, en la medida en que se construyen a partir de la respuesta que las personas dan, según se identifiquen como mujer o varón (o eventualmente otra categoría que se incorpore).

también por una lógica distributiva que proporciona mayores calidades de protección a quienes hayan conseguido remuneraciones laborales de mayor nivel. En estos sistemas suele darse por sentado que debe haber una relación entre los beneficios previsionales y los ingresos laborales durante la vida activa, lo que se instrumenta mediante relaciones actuariales con las cotizaciones realizadas, o bien mediante la implementación de una tasa de sustitución de los ingresos salariales durante la vida activa en combinación con la consideración de los años de aporte realizados (esto es, de acuerdo a la extensión de la trayectoria laboral acreditada, o sea, formal). En este aspecto la desventaja para las mujeres no reside sólo en historias contributivas incompletas⁹ o en un acceso al trabajo afectado por la segmentación horizontal, sino también debido a la brecha salarial de género, constatada para tareas de calificación similar con idéntica dedicación horaria (CEPAL, 2016), y por el impacto de la segmentación vertical. Esta última implica un menor ascenso de las mujeres dentro de los esquemas laborales jerárquicos, lo cual no solo afecta la representación de las mujeres en ámbitos de poder y capacidad de decisión, sino que representa un acceso restringido a los puestos de trabajo mejor remunerados. Como consecuencia, la segmentación de la calidad de la protección, en la medida que se relaciona con los ingresos salariales individuales, reproduce brechas de género.

Como contrapartida a esta realidad, reproducida durante décadas en Latinoamérica y en casi todo el mundo occidental, el enfoque de derechos proporciona un respaldo conceptual para concebir el fundamento del derecho a la protección de la vejez de manera autónoma a la inserción de los ciudadanos en el mercado de trabajo formal. Este enfoque se caracteriza por considerar como referencia los contenidos de las herramientas internacionales de derechos humanos. Y en las últimas décadas se ha comenzado a mencionar de manera explícita la necesidad de considerar el aporte del trabajo no remunerado que realizan

9 A veces el desempleo o la informalidad laboral, así como los períodos de inactividad laboral en el caso de muchas mujeres, afectan parcialmente la trayectoria laboral de modo que, aun cuando permitan el acceso a la protección, supondrán un perjuicio sobre el nivel del beneficio recibido durante la vejez.

principalmente las mujeres, así como la importancia de reducir las brechas de género en la protección de la vejez (Minoldo y Pelaez, 2016).

2. Los mecanismos de acceso a la protección y de definición del monto de los haberes previsionales en Argentina y Paraguay

En Argentina y Paraguay existen sistemas de seguridad social obligatorios con diferentes niveles de desarrollo.¹⁰ El sistema público contributivo de seguridad social funciona como sistema de reparto en Argentina y Paraguay,¹¹ lo que significa que el monto de las pensiones es definido y guarda relación con los salarios percibidos durante la vida activa. En Paraguay, el monto de la pensión de los empleados privados es igual al 100% del promedio de los salarios de los últimos 36 meses anteriores al último aporte (OIT, 2003: 28), en tanto, para los funcionarios públicos que aportaron a la Caja Fiscal, el monto de la pensión corresponde al promedio de las últimas 60 remuneraciones imponibles. El mínimo mensual de la pensión de vejez es de 33% del salario mínimo legal mensual vigente en el caso de IPS (BID, OCDE y BM, 2015) y del 40% en la Caja Fiscal. En 2015 la jubilación mínima correspondía al 36,5% del salario mínimo y la jubilación media corresponde al 85% del salario medio de la ocupación principal (de la economía formal).¹² En Argentina, el haber jubilatorio se determina en función del promedio salarial de los últimos 10 años de actividad registrada, y el porcentaje de éste que corresponde al haber es proporcional a la cantidad de años de aportes, sumado a una prestación de valor uniforme. En septiembre de 2016 la jubilación mínima correspondía al 79,3% del

10 En Argentina el principal sistema es el SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino) y existen además cajas provinciales de empleados públicos y algunos regímenes especiales como el de las Fuerzas Armadas. En Paraguay, el Instituto de Previsión Social (IPS) asegura los empleados del sector privado y la Caja Fiscal a funcionarios públicos, existen además otras 6 cajas de menor importancia y múltiples cajas voluntarias –tres cajas de ellas relativamente importantes–.

11 En Paraguay existe un esquema de capitalización pero de manera minoritaria, con tres cajas de afiliación voluntaria que funcionan según la modalidad de capitalización individual (BID, OCDE y BM, 2015). En Argentina, el sistema de capitalización individual —que se había implementado en virtud de la ley aprobada en 1994— fue completamente desmantelado en 2008 (Bossio, 2014).

12 Cálculo propio a partir de datos de STP-DGEEC (2015), promedio del monto de jubilación en personas en edad jubilatoria que declaran este ingreso dividido por el promedio de ingresos por ocupación principal de la población ocupada en la economía formal (aporta a alguna caja de jubilación).

salario mínimo vital, mientras que la jubilación media correspondía al 54,3% del salario medio (de la economía formal).¹³

Los dos países muestran tasas de **cobertura activa** incompleta por la informalidad estructural de sus mercados de trabajo, aunque el alcance del problema tiene diferentes niveles de gravedad. Mientras que en Argentina, un 66% de los ocupados (en relación de dependencia) tenía cobertura previsional en 2010 (OIT, 2011), en Paraguay solo el 43,9% de la fuerza de trabajo asalariada estaba cubierta en 2015 por un seguro jubilatorio.¹⁴ Dado que estas tasas de cobertura se calculan solo sobre la población ocupada, los problemas de cobertura para la cohorte completa que llegará eventualmente a la vejez serían aún más graves si se tiene en cuenta la exclusión de trabajadores no mercantiles o de desocupados. Así, por ejemplo, si se calcula en Argentina la cobertura de la población en edad activa más allá de su condición laboral,¹⁵ esta tasa apenas alcanza un 43% en 2010 (OIT, 2011), en contraposición al 66% de cobertura de ocupados asalariados, y en el caso de Paraguay a 20,6%. Estas bajas tasas de cobertura permiten prever graves déficits de protección futura, para cuando las actuales cohortes en edad activa alcancen la vejez, en la medida que el acceso a la protección continúe basado en mecanismos contributivos. Teniendo en cuenta que los cambios en la dinámica demográfica de ambos países avizoran generaciones más numerosas de personas adultas mayores en las próximas décadas, el escenario planteado significará grandes desafíos para los Estados que deben garantizar condiciones de vida mínimas y para las familias como proveedoras de bienestar.

En cuanto a la **cobertura pasiva**, en Paraguay el 14,2% de las personas adultas mayores en edad jubilatoria tenía cobertura previsional en 2015,¹⁶ además, desde 2009 cuenta con una pensión no contributiva implementada desde 2010 (ley n° 3728/09) destinada a personas

13 Cálculo propio a partir de datos de Telam (2017) y MTESS (2017).

14 Cálculo propio a partir de datos de STP-DGEEC (2015), obtenido dividiendo el número de personas que declaran aportar a alguna caja de jubilación, en ocupación principal o secundaria, sobre la PEA ocupada.

15 Se dejan a un lado estudiantes, jubilados y discapacitados.

16 Cálculo propio a partir de datos de STP-DGEEC (2015), obtenido mediante la división del número de personas que declaran ingresos por jubilación sobre el de personas en edad jubilatoria (60 años y más para el sector privado y 62 años y más para el público).

adultas mayores de 65 años de edad en situación de pobreza que no reciben otras pensiones, jubilaciones o ingresos monetarios, a quienes se les otorga una pensión correspondiente al 25% del salario mínimo legal vigente. El mecanismo de implementación gradual de esta pensión focalizada permite estimar altos niveles de cobertura en corto plazo, no obstante, el escaso monto que representa la prestación pone en duda su impacto sobre la calidad de la protección.

En Argentina, la cobertura previsional en 1996 era de alrededor del 70% y había evolucionado en constante descenso, estancándose en torno al 61% entre 2002 y 2004 (Calabria y Rottenschweiler, 2015). Sin embargo, la implementación desde 2004 de un conjunto de medidas conocidas como «plan de inclusión previsional», provocaron un notable incremento de la cobertura a partir de 2006 al elevar la cobertura de 65% a 83% en solo dos años (op. cit).

Además de las medidas que impactaron sobre la cobertura, en la última década se produjo en Argentina una significativa **modificación de la pauta distributiva** al interior del sistema previsional. A partir de 2003 y hasta 2006 se efectuaron aumentos de los haberes que beneficiaron solo a los haberes mínimos (OISS, 2012), mientras el resto de las prestaciones perdía valor real frente al proceso inflacionario en marcha.¹⁷ A su vez, dado que estos aumentos superaron los niveles de inflación, entre 2003 y 2010 se produjo un incremento del 62% en el valor de la jubilación mínima (Danani y Beccaria, 2011). Como resultado, gran parte de las prestaciones jubilatorias se homogeneizaron en torno al haber mínimo, que a su vez había incrementado su calidad considerablemente. Este hecho, sumado a la masiva incorporación de nuevos afiliados en torno a la jubilación mínima (que accedían en virtud del plan de inclusión previsional), implicó que el 72,5% de los beneficios del sistema previsional público se situara en el tramo correspondiente al monto mínimo en diciembre de 2009 (OISS, 2012). Luego, desde

17 La actualización de los haberes se reguló finalmente por ley en un porcentaje idéntico para todos los tramos de haberes, que se determina dos veces al año de manera continua, para cumplir con el objetivo de la movilidad de los haberes previsionales. La ley de movilidad previsional fue sancionada en 2007 y aplicada a partir de 2008.

2008 se sancionó la ley de movilidad previsional que comenzó a recomponer la desigualdad entre tramos de haber, un proceso que terminará de consolidarse a medida que se produzca el efecto de la ley de ‘reparación histórica’ sancionada en 2016.

También el proceso de inclusión de Argentina comenzó un retroceso, debido al carácter más restrictivo de la moratoria previsional que renovó en 2014 las posibilidades de acceder a la jubilación sin una trayectoria contributiva completa, pero especialmente debido a la creación de una ‘Pensión Universal para el Adulto Mayor’ (PUAM) que en 2016 sustituyó el acceso no contributivo de las moratorias con una prestación de menor calidad que una jubilación mínima, y que no beneficia a mujeres en edad jubilatoria entre 60 y 64 años.

Dados estos procesos comentados, el caso argentino permite comparar en un breve período el impacto distributivo de diferentes esquemas de acceso y distribución de la protección previsional.

3. Análisis empírico: equidad de la previsión social en Argentina y Paraguay

Analizando los casos de Argentina y Paraguay a partir de las encuestas de hogares de ambos países,¹⁸ emplearemos indicadores de equidad previsional por género, con relación a la calidad de la protección y la distribución del gasto previsional en el periodo 2004-2015.

El **indicador de calidad diferencial de las prestaciones por género** refleja las inequidades, entre mujeres y varones, en la calidad de protección previsional, entendida como la capacidad de los haberes previsionales para satisfacer necesidades, es decir, su capacidad de consumo con relación a una canasta básica de referencia. Permite cuantificar la brecha de calidad que conlleva la estratificación de los haberes previsionales según alguna relación con los ingresos laborales de la vida activa, en contraste con una situación de equidad ‘ideal’ hipotética en la cual son anuladas las ventajas y desventajas

18 En el caso de Argentina los datos representan al total de aglomerados urbanos y en Paraguay al total nacional (urbano y rural).

de inicio, proporcionando a todos los adultos mayores una protección de calidad homogénea (es decir, haberes uniformes).

El indicador de calidad diferencial del gasto previsional por género refleja la calidad del gasto entre géneros, es decir, el diferencial de la calidad del monto per cápita desembolsado en cada género, y expresa el impacto conjunto de las inequidades en la calidad de las prestaciones y las inequidades de cobertura. En este caso se calcula el ingreso medio por persona adulta mayor en cada grupo (mujeres y varones), dividiendo el total de ingresos previsionales sobre la cantidad total de personas adultas mayores mujeres y varones (tanto los que tienen como los que no cuentan con un ingreso previsional). Este indicador permitirá establecer si cobertura y calidad de protección se contrarrestan o por el contrario se potencian, agudizando los problemas de equidad entre personas adultas mayores de diferentes grupos.

Los indicadores se calculan, primero, sobre la población en edad jubilatoria, con el fin de establecer las brechas de género entre los actuales pasivos. Asimismo, con el objetivo de prever las inequidades que resultarán de la preservación de mecanismos de acceso y distribución de tipo contributivos, realizaremos estimaciones de equidad previsional futura a partir de datos sobre personas en edad de cotizar. A partir de datos acerca de ingresos laborales sobre los que se realizan cotizaciones a la previsión social, o de ingresos jubilatorios actuales, se estimará un escenario previsional futuro y se calculará en él los indicadores de calidad de haberes y gasto previsional por género.

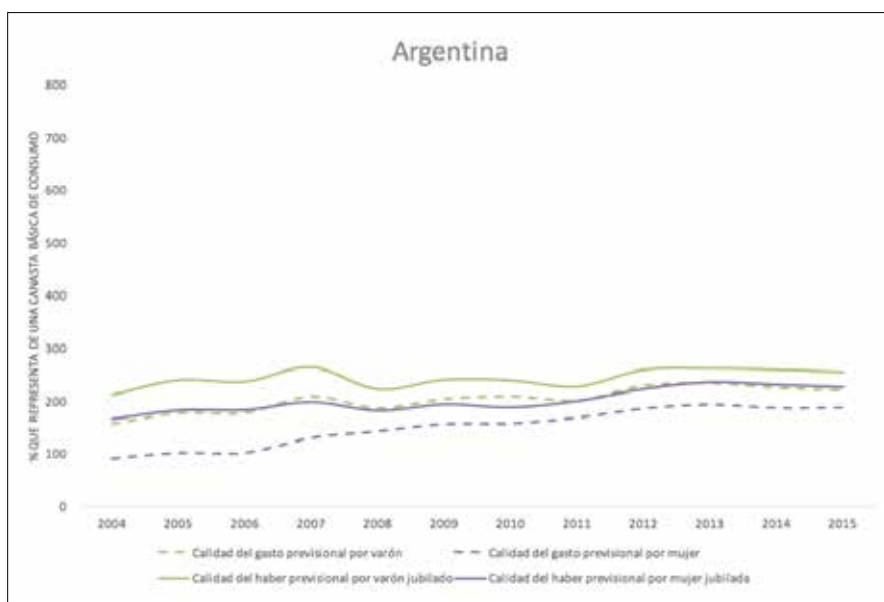
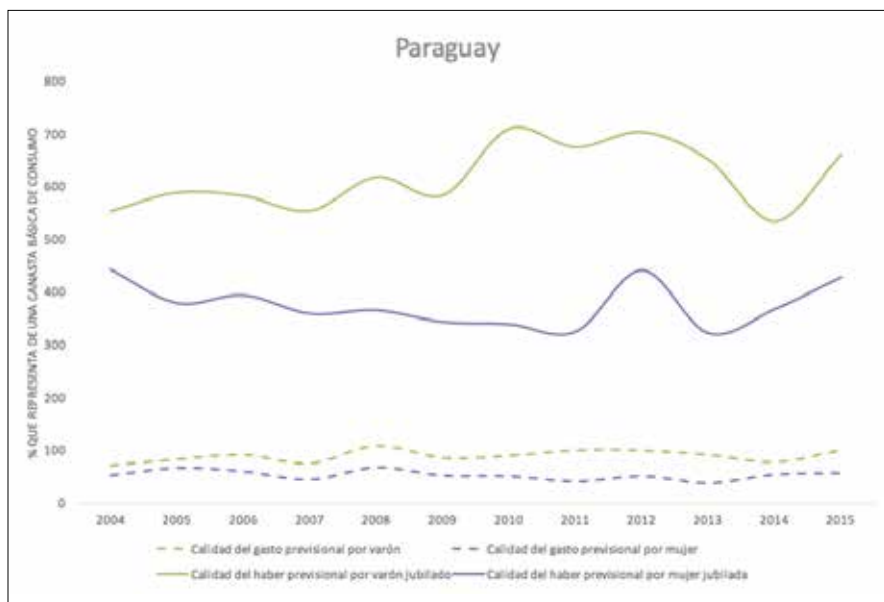
Los resultados se presentarán como: evolución de la calidad (del haber medio y el gasto previsional) por género, evolución de la concentración de dicha calidad (es decir, como porcentaje de la calidad media), y evolución de las brechas de género (es decir, de la proporción que la calidad de haberes y gasto masculinos representan de la calidad de los femeninos).

4. Resultados

Situación previsional actual de las personas en edad jubilatoria

A continuación se presentan los resultados obtenidos al analizar la protección previsional actual entre personas en edad jubilatoria.

Gráfico 1. Paraguay y Argentina: Calidad del gasto previsional medio y del haber medio de personas en edad jubilatoria, por género. 2004-2015



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH 2004 a 2015 Argentina (INDEC) y Paraguay (STP-DGEEC).

En Paraguay el acceso a la seguridad social es limitado y dicha situación no ha variado en la última década.¹⁹ El haber previsional medio de quienes logran acceder a una jubilación o pensión, garantiza no caer en la pobreza teniendo en cuenta la capacidad de las prestaciones para cubrir más de una canasta básica de referencia. No obstante, la calidad de dicho haber no es creciente y presenta fluctuaciones importantes desde 2009, tanto a nivel medio como en los haberes mínimos. El ingreso por jubilación o pensión de las mujeres muestra menor poder adquisitivo que el de los hombres, inequidad que se asevera entre 2008 y 2011.

Por su parte, si se tuviese que proteger a toda la población en edad jubilatoria a partir de los actuales ingresos jubilatorios, el gasto previsional por persona no alcanzaría para proporcionar una protección de calidad que cubra al menos una canasta básica de consumo.

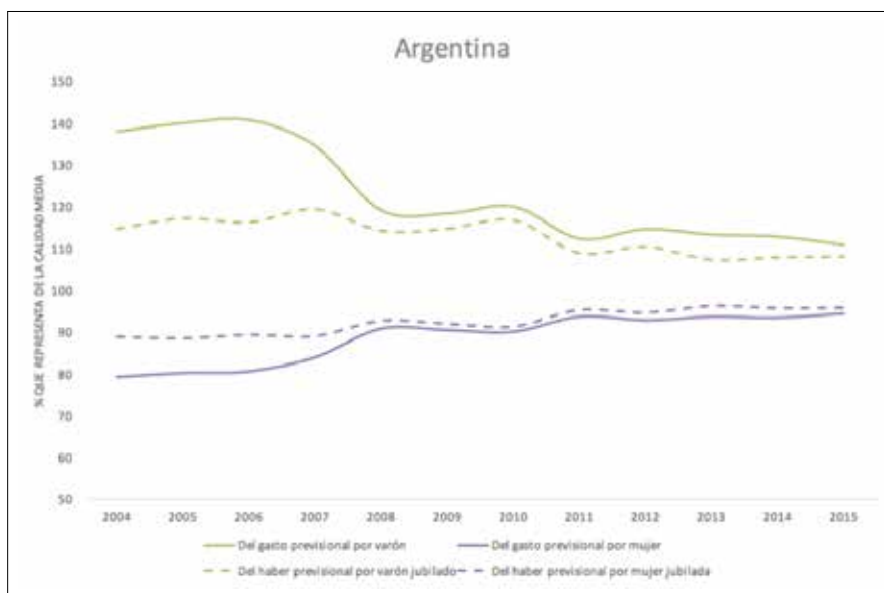
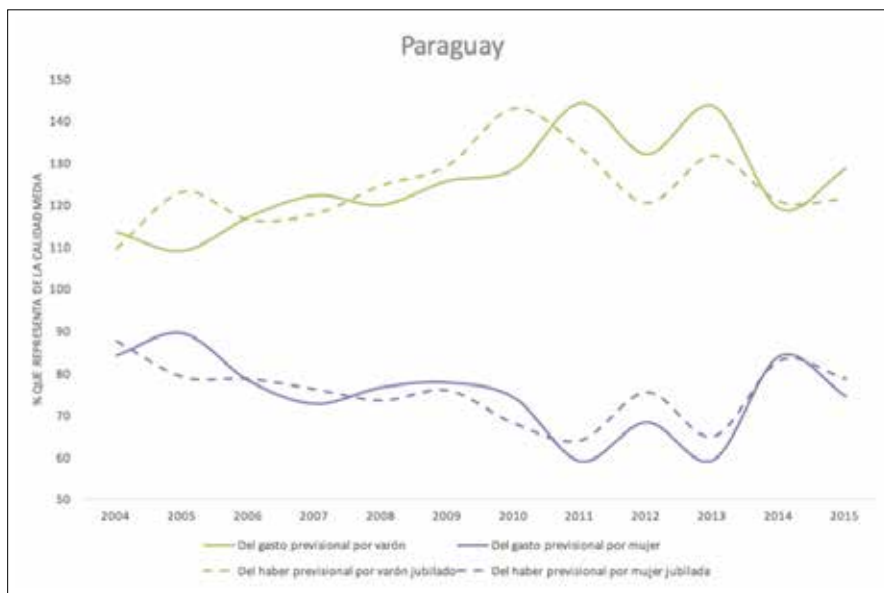
La cobertura en Argentina es categóricamente mayor que en Paraguay, incluso al comienzo de la serie, cuando fue más limitada. Con relación a la calidad del haber medio, si bien en todos los años permitieron cubrir la canasta de consumo tanto para varones como para mujeres, no reporta la calidad observada en Paraguay. Al observar que el gasto previsional es mayor en Argentina, puede considerarse que la mayor calidad de los haberes jubilatorios en Paraguay son resultado de fuertes niveles de concentración de los recursos previsionales.

Observar la concentración de calidad de los haberes y del gasto respecto de la calidad media permite ver, en cada país, la relación entre ambos indicadores. Así es posible conocer si las brechas de cobertura refuerzan o suavizan las de calidad de los haberes jubilatorios.

En Paraguay, al no haber grandes diferencias de género en la cobertura, y ser estas fluctuantes, no se registra una tendencia clara a que las brechas de gasto profundicen o suavicen la brecha de género encontrada en la calidad de la protección. De todos modos, cabe señalar que la brecha si se profundizó entre 2011 y 2013.

19 Esta realidad no permite presentar datos robustos en las estimaciones realizadas a partir de datos muestrales, pues contar con un buen número de casos es necesario para cualquier análisis estadístico basado en una muestra probabilísticas.

Gráfico 2. Paraguay y Argentina: Concentración de calidad de haberes y gasto previsional de personas en edad jubilatoria, por género. 2004-2015



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH 2004 a 2015 Argentina (INDEC) y Paraguay (STP-DGEEC).

En el caso de Argentina las brechas de cobertura profundizan las brechas de género, lo que se observa en una concentración de la calidad del gasto previsional aun mayor que la de la calidad de los haberes jubilatorios. Es que las brechas de género en los niveles de cobertura muestran un patrón claro de en perjuicio de las mujeres. Sin embargo, las mismas disminuyeron significativamente debido a que la expansión de la cobertura (especialmente entre 2006 y 2009) fue empujada por la mejora de la cobertura principalmente femenina, lo que redujo fuertemente las brechas de género del gasto y su impacto como agravante de las brechas registradas en la concentración de la calidad de los haberes.

A pesar del bajo nivel de cobertura previsional en Paraguay, puede destacarse que en el periodo analizado existe una relativa equidad de género, sin embargo, al observar la calidad del haber y del gasto previsional la inequidad se hace notoria en desmedro de la situación de las mujeres, con dos picos llamativos en 2011 y 2013 cuando se realizaron incorporaciones de nuevos colectivos laborales al IPS (trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos). Esto debería llamar la atención, puesto que la inclusión no se estaría produciendo con equidad.

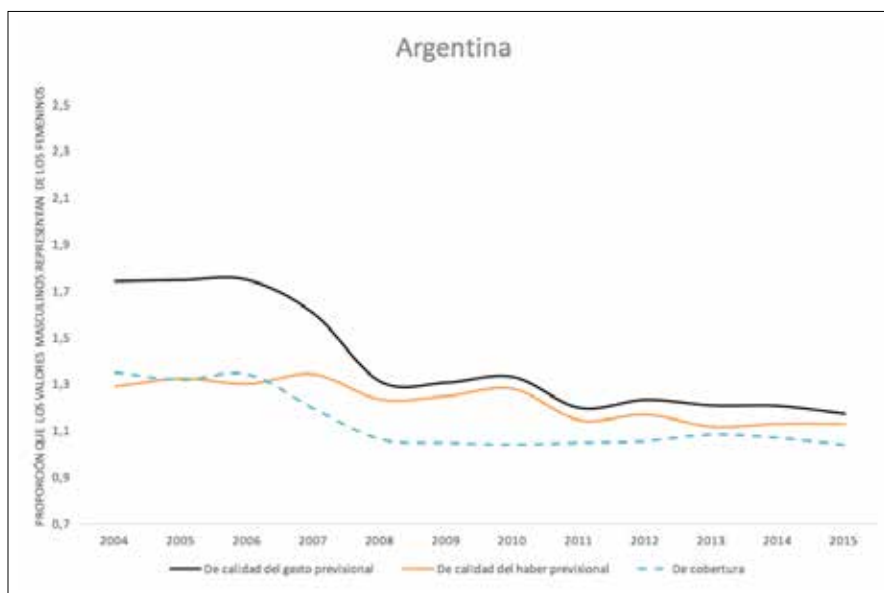
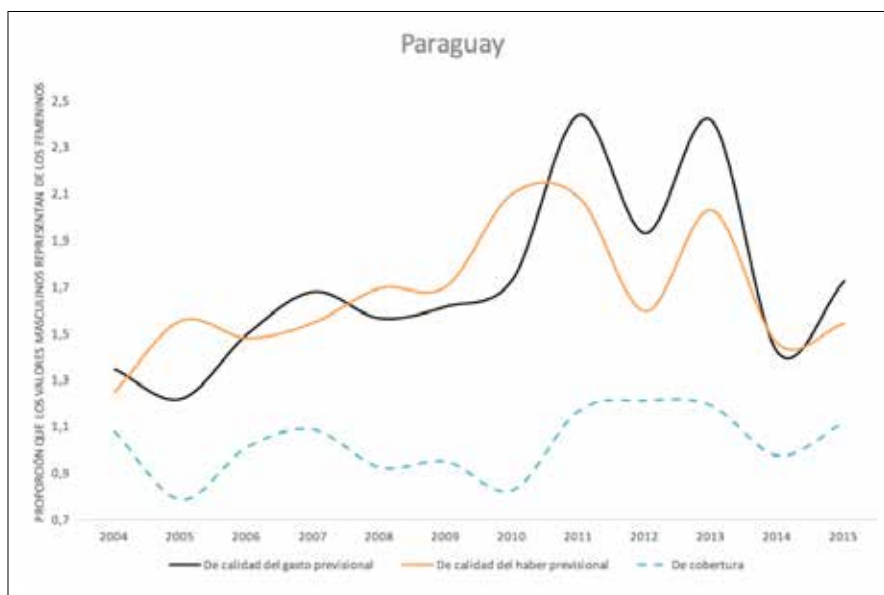
Al analizar la serie en Argentina se observa una reducción de las brechas de género en el período de inclusión previsional masiva, que coincidió además con la mejora de la calidad mínima de la protección y la reducción de la segmentación de la calidad de los haberes previsionales (al reducirse la brecha entre el haber mínimo y el haber medio). De este modo, medidas que redujeron el reflejo de la desigualdad en el mercado laboral, como es el acceso no contributivo y las reducción de la desigualdad entre ingresos, tuvieron gran significación para reducir las inequidades de género del sistema previsional.

Escenario previsional futuro a partir de la población cotizante

A continuación se presentan los resultados obtenidos de la estimación de escenarios previsionales futuros a partir de la actual población en edad de cotizar.²⁰

20 El apéndice metodológico explicita las diversas limitaciones encontradas en la realización de la estimación y sobre las cuales se tuvo que asumir diversas premisas. La interpretación debe hacerse teniendo en cuenta tales limitaciones y sus implicaciones.

Gráfico 3. Paraguay y Argentina: Brechas de género de la protección previsional. Personas en edad jubilatoria. 2004-2015



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH 2004 a 2015 Argentina (INDEC) y Paraguay (STP-DGEEC).

En Paraguay, el haber futuro medio -estimado a partir de la población cotizante y sus ingresos formales- muestra una brecha de género significativamente menor que la observada en la calidad del haber previsional actual.

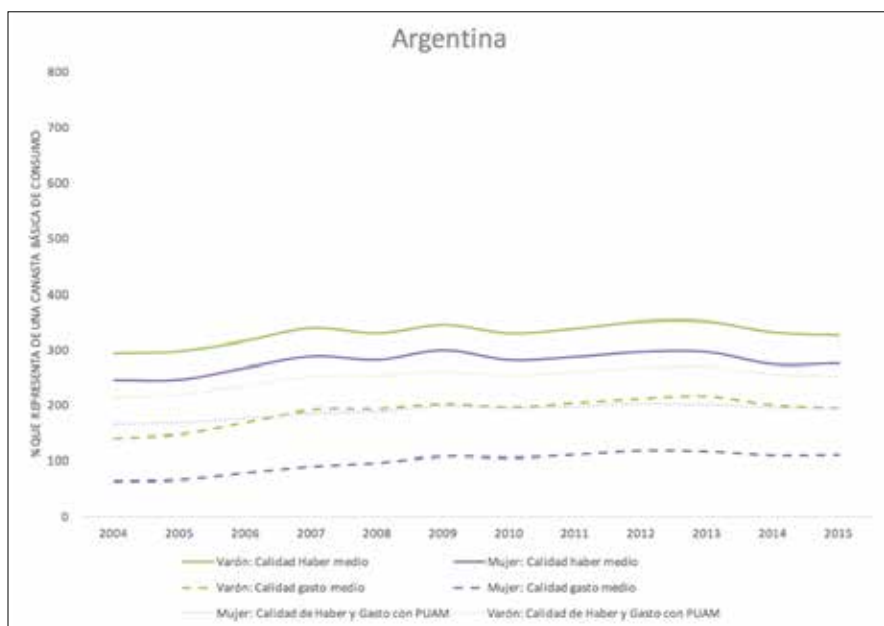
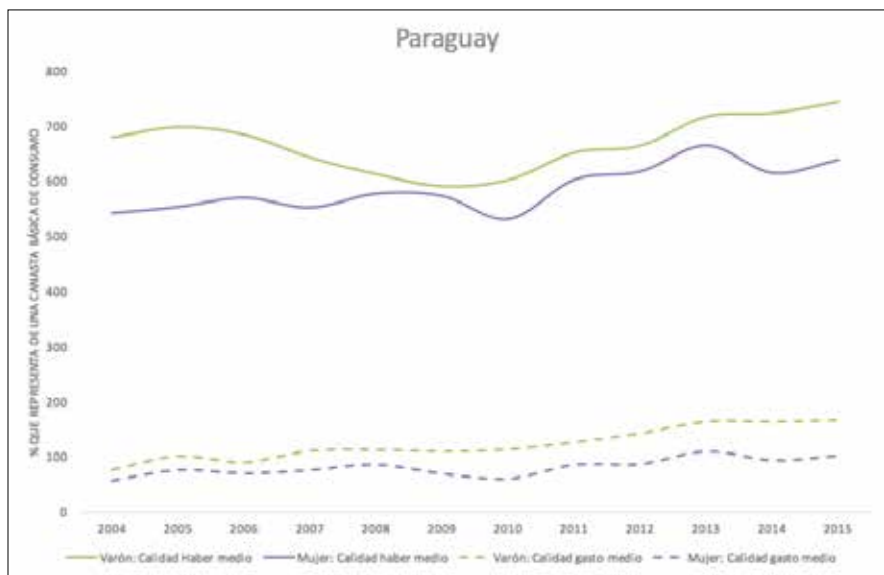
A pesar de esta menor brecha en los haberes medios, al observar el gasto previsional la brecha no se achica tanto respecto a la registrada entre actuales jubilados. Es que, si bien la calidad media del gasto previsional futuro mejora, lo hace en mayor medida y de forma sostenida en el grupo de varones, por lo que se observa un crecimiento de la brecha a medida que proyectamos los haberes de cotizantes en años más recientes.

En Argentina, por su parte, aunque tanto la calidad media de los haberes como el gasto medio mejoran levemente a lo largo de la serie, se observan brechas de género muy estables de forma continua, tanto con relación a la calidad de los haberes como a la del gasto previsional. Esto muestra, de algún modo, la importancia que tiene, para la reducción de estas brechas en Argentina, la implementación de mecanismos de inclusión y distribución distanciados del modelo contributivo, como reflejó la evolución de la serie entre actuales jubilados. Por su parte, el escenario proyectado con la vigencia de la Pensión Universal para el Adulto Mayor, al permitir una cobertura absoluta, elimina las brechas de cobertura como factor de segmentación, unificando la calidad de gasto previsional y de haber jubilatorio. Sin embargo, al incluir masivamente prestaciones de menor calidad (por debajo del valor de la mínima) reduce la calidad media de la protección respecto de un escenario sin PUAM.

Al analizar el indicador de concentración de la calidad de haberes y gastos previsionales futuros, en Paraguay se avizoran mejoras en la concentración de la calidad, tanto del gasto como de los haberes jubilatorios, pero se mantiene la estructura desigual por género. El mayor avance se observa en la concentración de la calidad del haber previsional tanto en niveles como en la reducción de la brecha por género.

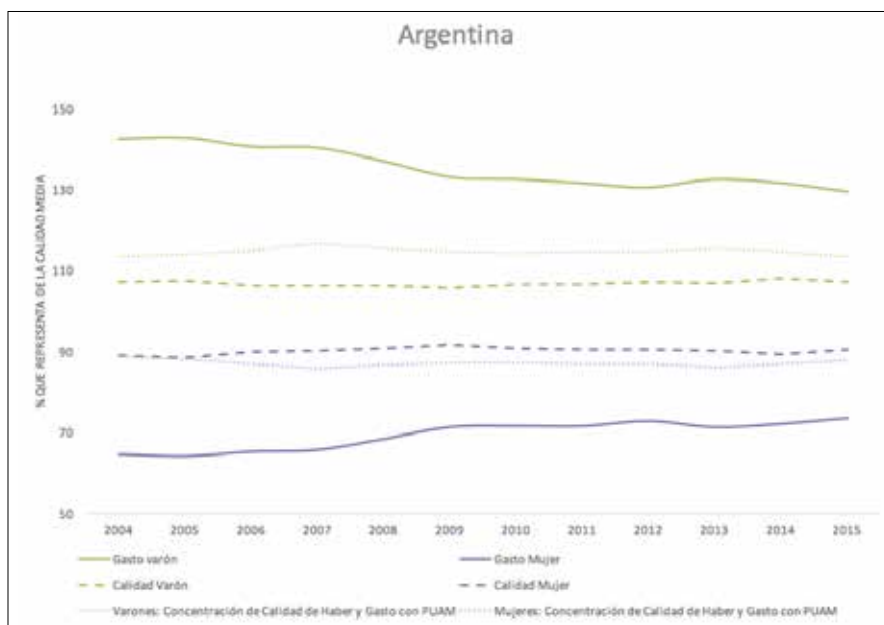
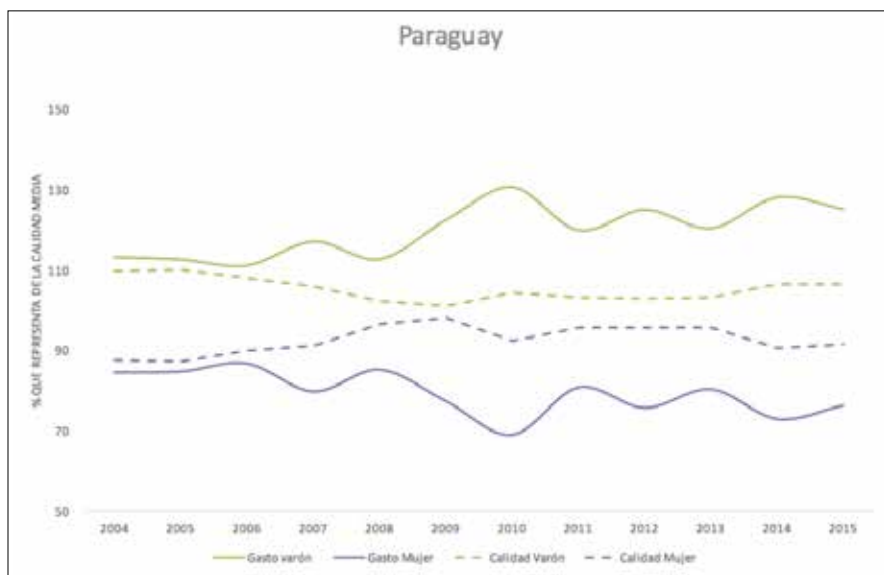
En el caso argentino, la concentración se mantiene prácticamente sin cambios en lo relativo a la calidad de los haberes. La concentración

Gráfico 4. Paraguay y Argentina: Calidad del gasto previsional y del haber futuros (estimados para personas en edad de cotizar), por género. 2004-2015



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH 2004 a 2015 Argentina (INDEC) y Paraguay (STP-DGEEC).

Gráfico 5. Concentración de calidad de haberes y de gasto previsional futuros (estimados para personas en edad de cotizar), por género. 2004-2015



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH 2004 a 2015 Argentina (INDEC) y Paraguay (STP-DGEEC).

del gasto es muy pronunciada, pero se observa una leve reducción a lo largo de la serie, lo cual se explica por una mejora en la cobertura femenina, dado un incremento de la proporción de mujeres que se incorporan al mercado de trabajo formal. En el escenario previsto con vigencia de la PUAM, la concentración de gasto pasa a ser idéntica a la de calidad, lo que implica que la brecha se reduzca. Sin embargo, la concentración de la calidad del haber jubilatorio se incrementa porque, al tratarse de una prestación de menor calidad que la jubilación mínima, es de esperar que quienes tengan mayor casos de PUAM entre su población cubierta, tenderán a tener menor calidad en sus haberes.

Como se mencionaba arriba, el escenario previsional futuro de Paraguay muestra mayor equidad por género en la calidad de los haberes jubilatorios, en tanto, en calidad del gasto medio y en cobertura tiende a incrementarse la desigualdad.

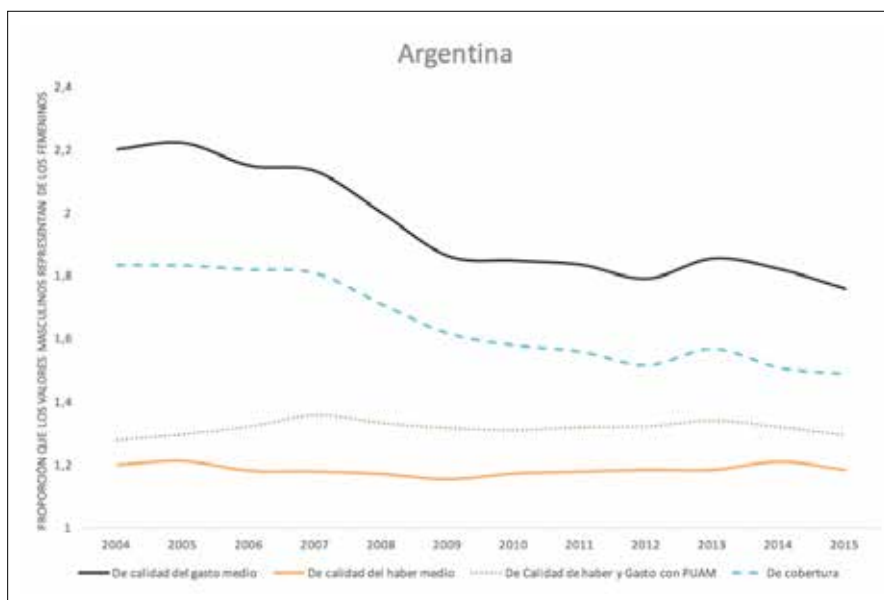
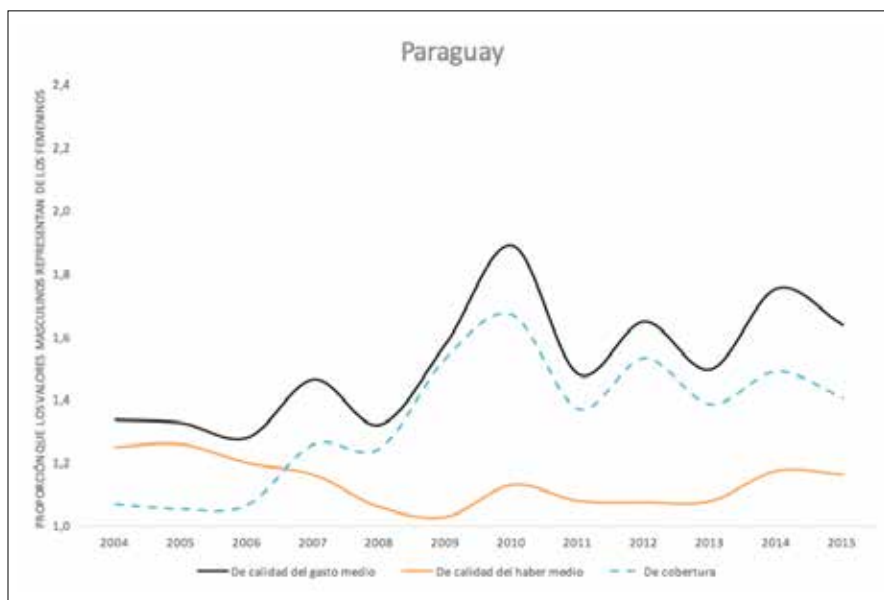
En Argentina, las estimaciones para el futuro muestran una segmentación de género sólida y relativamente estable en la calidad de la previsión social. Aunque la reducción de la brecha de cobertura impacta sobre la segmentación por género del gasto previsional, aún con esa disminución la brecha resulta mayor a la observada entre personas en edad jubilatoria, incluso considerando los años previos a la moratoria previsional. Aunque la PUAM reduce la brecha que introducen las diferencias de cobertura, incrementa la segmentación de la calidad de los haberes jubilatorios.

5. Conclusiones

Encontramos significativas brechas de género en la calidad de la protección, tanto en Argentina como Paraguay, ya sea observando la protección actual de los adultos mayores en edad jubilatoria, o la protección estimada a futuro para la población en edad de cotizar. Sin embargo, se registran variaciones entre ambos países, y al interior de cada uno comparando escenario actual con escenario futuro, o a lo largo de cada serie.

Una diferencia significativa entre Paraguay y Argentina con relación a las brechas entre actuales personas en edad jubilatoria, es que en Paraguay no se observa una menor cobertura femenina de manera

Gráfico 6. Brechas de género de la protección previsional futura (estimada para personas en edad de cotizar). 2004-2015



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH 2004 a 2015 Argentina (INDEC) y Paraguay (STP-DGEEC).

estable. Sin embargo, al estimar un escenario previsional entre personas en edad de cotizar, se registra desde 2006 una segmentación de la cobertura en perjuicio de las mujeres, explicada por mejoras en la cobertura mucho mayores entre los varones. En Argentina, la segmentación por género de la cobertura entre personas en edad jubilatoria es muy evidente en los primeros años de la serie, y se mantiene elevada al estimar el escenario entre futuros jubilados. Por ello mismo, las políticas de inclusión que incrementaron la cobertura femenina entre personas en edad jubilatoria, tuvieron un enorme impacto en la reducción de las brechas de género. Sin embargo, cabe destacar también la importancia en la mejora de la calidad mínima y de la reducción de su distancia con el haber medio, como parte de lo que sostuvo la calidad de los haberes femeninos y evitó que la brecha entre los haberes se incrementara debido a la masiva incorporación de mujeres en el tramo de haber mínimo. Por otro lado, la duplicación de haberes (en la medida que muchas altas por moratoria correspondieron a mujeres con pensión por viudez, y que pasaron a tener beneficios duplicados) podría ser también uno de los factores que explique que la calidad de los haberes femeninos no se haya reducido frente a la masiva inclusión de mujeres jubiladas con haberes mínimos.

En las estimaciones futuras observamos las brechas propias de los mercados laborales, suavizadas por la existencia de prestaciones mínimas y máximas, y por la PBU en Argentina.

El análisis del caso paraguayo muestra un escenario desalentador en lo que respecta a cobertura y equidad, tanto para las cohortes de adultos mayores actuales como para las venideras, por lo que es importante considerar el avance hacia medidas más consolidadas que aseguren impactos como los mostrados en el caso argentino entre personas en edad jubilatoria, con miras a avanzar en la universalización del sistema y en una previsión social de calidad y equitativa.

En el caso de Argentina, el escenario futuro podría representar una regresión con relación a la equidad conseguida en los últimos años. La implementación de las pensiones universales por vejez, es decir las PUAM, muestra potencial para reducir las brechas de gasto pero no las de calidad de los haberes, en la medida que suma a las brechas

salariales de género la brecha de calidad entre el acceso contributivo y no contributivo. Así, al tratarse de una inclusión que incorpora más mujeres que varones con prestaciones de menor calidad que la mínima, profundiza la segmentación de la calidad de protección.

Las diferencias de género de la calidad en la protección de jubilados paraguayos -en un contexto de coberturas previsionales similares-, así como las brechas de calidad que pueden estimarse entre argentinos en edad de cotizar en un escenario de cobertura absoluta -como en el caso de que en Argentina se implemente la PUAM-; y las diferencias entre Paraguay y Argentina con relación a la calidad de los haberes previsionales por un lado y del gasto previsional por el otro -revelando un enorme grado de concentración de los recursos previsionales en Paraguay-, permiten vislumbrar la importancia de indicadores que analicen la calidad de la protección y su segmentación, yendo más allá de los indicadores de cobertura, dado que niveles idénticos de cobertura pueden solapar muy diversas realidades con relación a la calidad de la protección, y a la equidad en la distribución de calidades diferenciales.

En tal sentido, avanzar en estudios como el aquí presentado puede resultar relevante para ir incorporando estándares de calidad al momento de estimular a los Estados a formular políticas que impulsen medidas genuinas de protección y no respondan a las demandas de derechos con políticas meramente paliativas. En contraste, actualmente, debido a que la mayoría de las evaluaciones internacionales²¹ se centran en indicadores de cobertura, es posible mejorar a bajo costo el indicador extendiendo beneficios de baja calidad, lo que genera un incentivo político bajo a mejorar la calidad y alto a rentabilizar con pocos recursos el impacto sobre los indicadores (por ejemplo con prestaciones muy bajas pero uni-

21 La evaluaciones de impacto solo comparan el antes y después con o sin una política, de modo que la evaluaciones mostraran impacto positivo, pero solapan las brechas no resueltas de segmentación en la calidad de protección al no incorporar parámetros de evaluación entre protegidos, es decir, relativos. Los análisis de segmentación permiten comparar el impacto, sobre la calidad y equidad de la protección, de las medidas tomadas con relación al potencial de los mismos recursos empleados, en caso de distribuirse como beneficios homogéneos.

versales). Por otro lado, mirar la segmentación permite reconocer la inequidad no resuelta por estas prestaciones que, si bien tendrán un impacto redistributivo evidente y esperable sobre la calidad de vida de quien carece totalmente de un ingreso, debe poder evaluarse no solo respecto de la carencia absoluta (sin la prestación) sino también de manera relativa a las condiciones de otras personas protegidas con recursos también estatales, y a los niveles de vida propios de cada población.

Finalmente, se insta a superar algunas limitaciones metodológicas como la carencia de datos longitudinales o la incorporación en la EPH de la cantidad de años cotizados, a fin de estimar mejor los futuros niveles de cobertura, especialmente en los últimos 10 años pre edad jubilatoria.

Bibliografía

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) (2016). "Boletín estadístico de la Seguridad Social, tercer trimestre de 2016". Disponible en <http://www.trabajo.gov.ar/downloads/seguridadSoc/BESS_3trim_2016.pdf> (última consulta: 8/6/2017).

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Banco Mundial (BM) (2015), «Panorama de las Pensiones en América Latina y el Caribe», disponible en <http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/Panorama_de_las_Pensiones_America_Latina_y_el_Caribe_0.pdf> (última consulta: 20/6/2017).

BECCARIA, L. y MAURIZIO, R. (2014), «Hacia la protección social universal en América Latina: Una contribución al debate actual», en *Problemas del desarrollo*, 45 (177), pp. 37-58.

BOSSIO, D. (2014), «Creación del sistema integrado previsional argentino», en OISS: *Estudios sobre seguridad social 60 años de la Organización Iberoamericana de la seguridad social*, disponible en <http://www.oiss.org/IMG/pdf/Libro_OISS_60_aniversario_web.pdf> (última consulta: 20/6/2017).

CALABRIA, A. y ROTTENSCHWEILER, S. (2015), «Análisis del impacto distributivo del sistema previsional argentino: estudio del aumento de la cobertura», en *University Library of Munich*, (64017), Alemania, disponible en <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/64017/1/MPRA_paper_64017.pdf> (última consulta: 20/6/2015).

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2016). *Persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres*. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Notas para la igualdad n° 18.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2015). *Panorama Social de América Latina 2015*. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf> (última consulta: 12/6/2016).

DANANI y BECCARIA, A. (2011), «La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección», en Danani, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, DPE y C, San Luis (2017). Índice de Precios al Consumidor (IPC). Disponible en <<http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaasp/Paginas/Pagina.asp?Paginald=76>> (última consulta: 8/6/2017).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) (2014), *Microdatos de la EPH*. Argentina, disponible en <<http://www.indec.gov.ar/bases-de-datos.asp>> (última consulta: 8/6/2017).

LAMAS, M. (2000), «Diferencias de sexo, género y diferencia sexual», en *Cuicuilco*, 7 (18), pp. 1-24, Ciudad de México: ENAH.

MINOLDO, S. Y PELAEZ, E. (2016). Los sistemas de retiro ¿deben asegurar la sustitución de ingresos?. Ponencia presentada en el congreso ALAP 2016.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTESS) (2017), *Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables*

(RIPTE), disponible en <http://www.trabajo.gob.ar/downloads/seguridadSoc/INF_RIPTE.pdf> (última consulta: 20/6/2017).

NEFFA, J. C. (2003), *El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece*, disponible en <http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/T10_Docu4_Eltrabajohumano_Neffa.pdf> (última consulta: 20/6/2017).

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2003), *Evaluación actuarial del régimen de jubilaciones y pensiones administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS) de la República del Paraguay. Proyecciones 2000-2050*, Santiago de Chile: OIT, disponible en <http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/Paraguay_evaluac_actuarial_proyec.pdf> (última consulta: 20/6/2017).

— — — — (2006), *Panorama Laboral 2006*. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_186248.pdf> (última consulta: 20/6/2017).

— — — — (2011), *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Buenos Aires: OIT.

— — — — (2012), *Panorama Laboral 2012*, Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_195884.pdf> (última consulta: 20/6/2017).

ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (OISS) (2012), *La situación de los adultos mayores en la comunidad iberoamericana*, disponible en <<http://www.oiss.org/ioiss/>> (última consulta: 20/6/2017).

REPÚBLICA DEL PARAGUAY, CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2009), *Ley n.º 3.728/2009 Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza*, Asunción: Congreso de la República.

STP-DGEEC (2015) Base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2015, Paraguay: disponible en <http://www.dgeec.gov.py/microdatos_EPH/> (última consulta: 20/6/2017).

TELAM 2017. “Desde marzo las jubilaciones aumentarán un 12,65%” <<http://www.telam.com.ar/notas/201702/179924-jubilaciones-suben-1265.html>> (última consulta: 20/6/2017).

Apéndice metodológico: Procedimientos realizados

Sobre los datos de encuestas de hogares, se hicieron dos selecciones de individuos de acuerdo con la edad. Edad jubilatoria, para el análisis de las desigualdades actuales, y edad de cotizar, para proyectar estimativamente las desigualdades futuras en el marco de determinadas condiciones contributivas de acceso y distribución de la seguridad social. En el caso de Argentina, ello implicó seleccionar edades diferentes de acuerdo al género (desde los 60 años para las mujeres y desde los 65 para los varones). En Paraguay, la edad jubilatoria es igual para hombres y mujeres, pero difiere según la ocupación (para empleados públicos se considera desde 62 años y para privados desde 60 años). Para los desocupados por 1º vez se asume 60 años porque se desconoce la categoría ocupacional (el supuesto se basa en que la mayor parte de la población ocupada se emplea en el sector privado). Así mismo para los que cotizan a cajas privadas se considera desde los 60, aunque puedan jubilarse con menos edad, puesto que no están reguladas (estos cotizantes representan el 5% de los que cotizan).

En el análisis de personas en edad jubilatoria:

Para detectar las personas con cobertura previsional se seleccionó tanto a quienes tengan categoría de inactividad ‘jubilados’ como a quienes declararan un ingreso jubilatorio mayor que cero (los jubilados no eran categorizados siempre como tales dado que no se les preguntaba en caso de estar económicamente activos).

En el análisis de personas en edad de cotizar:

En Argentina, por no poder saber si realizan aportes, fue necesario descartar a los trabajadores que no se desenvolvían en relación de dependencia, a menos que ya estuvieran jubilados y declararan un ingreso jubilatorio. Por lo tanto, los independientes no jubilados no forman parte de la muestra de las personas en edad de cotizar. Para detectar personas con cobertura previsional, se seleccionó a quienes

realizaran cotizaciones a algún sistema de previsión social o quienes ya estuvieran jubilados (sea que tuvieran categoría de jubilados o un ingreso jubilatorio). Para las estimaciones de haberes jubilatorios futuros, en caso de estar ya jubilados, se estimaron sus haberes como idénticos a los actuales. Si el actual jubilado cotizaba, la proyección se hacía en función de su condición como actual jubilado. Puesto que no es posible saber si su cotización actual conllevará un beneficio duplicado en su vejez, o si deberá optar entre el haber que ya tiene o uno basado en sus actuales cotizaciones, nos vimos forzados a priorizar uno u otro ingreso. Se buscó seleccionar el escenario en el que obtuvieran el mayor ingreso, que es el que se espera que elijan si se ven obligados a optar. Dado que tanto en Argentina como en Paraguay los ingresos jubilatorios de personas cotizantes eran superiores a los ingresos jubilatorios medios del resto de los jubilados en edad de cotizar, se asumió que se trataba de haberes jubilatorios preferenciales y que tenderían a preservarlos. Por ese motivo, elegimos priorizar sus haberes actuales para estimar sus ingresos jubilatorios futuros. Para las estimaciones de haberes jubilatorios futuros de personas cotizantes, en Argentina se tuvieron en cuenta los ingresos solo en la ocupación principal, puesto que es el único sobre el que se consulta si realiza aportes a la seguridad social. En Paraguay si es posible saber sobre qué ingreso aporta, de modo que se consideró el ingreso que cotiza, sea el principal, el secundario o la suma de ambos. Para el cálculo del haber jubilatorio de actuales cotizantes, calculamos el haber aplicando las condiciones de cálculo vigentes, según las premisas explicitadas, en base al ingreso sobre el que se hacen aportes. En Argentina se calculó la Prestación Compensatoria (PC) como el 52,5% del ingreso y se sumó la Prestación Básica Universal (PBU), equivalente al 47% de la prestación mínima. En Paraguay se computó el 100% del ingreso laboral sobre el que cotiza. Tanto en Argentina como Paraguay se aplicaron los topes jubilatorios máximos y mínimos al ingreso jubilatorio estimado para cotizantes. En Argentina se aplicó el valor de los topes vigentes en 2016, manteniendo su valor real de acuerdo con la variación de precios. En Paraguay se aplicaron los topes según corresponda al sector público o privado (la mínima corresponde así al 33% y 40% del salario mínimo, para el sector privado y público respectivamente; y la máxima al 10 salarios mínimos en el sector privado y al salario del Contralor General de la República

para los del sector público). Vale aclarar que en Argentina se trató a todos los cotizantes como si fueran futuros jubilados de Anses sin régimen especial. Esto implica que a todos se aplicó idénticas reglas de cálculo en el haber. Sin embargo existen en Argentina algunos regímenes especiales, cajas provinciales y condiciones preferenciales para ciertas profesiones. Son, de todos modos, una minoría del sistema jubilatorio (en términos de porcentaje de beneficiarios). Asimismo, en el caso de Paraguay, se considera que las personas cotizantes accederán a la jubilación ordinaria, obviando así los casos de regímenes especiales como jubilaciones anticipadas o proporcionales.

En las proyecciones de escenarios previsionales futuros

Al utilizar datos transversales, las estimaciones referidas a trayectorias laborales de largo plazo presentan diversas limitaciones y será necesario asumir diversas premisas que podrían sesgar los resultados. Es por eso que la interpretación de los mismos debe hacerse teniendo en cuenta tales limitaciones y sus implicaciones. -Se asumirá que todos los trabajadores registrados actuales se jubilarán con una trayectoria contributiva completa, mientras que el resto de las personas (que en el registro puntual no realizan aportes jubilatorios) no llegarán a conseguir acceder a una prestación contributiva.²²

22 Esto implicará un sesgo significativo con relación al tema de análisis puesto que los datos indican que la inserción laboral de las mujeres tiende a ser intermitente, especialmente cuando tienen hijos. Además, en la medida que su inserción se caracteriza por una mayor prevalencia de la informalidad laboral y el subempleo, sería esperable que sus trayectorias laborales sean más vulnerables con relación a la probabilidad de trabajar en la informalidad o fuera del trabajo mercantil en algún momento de sus trayectorias laborales, más allá de la situación transversal descrita por los datos. Las bajas tasas de cobertura contributiva que se registran de manera histórica entre mujeres confirman la dificultad preferencial de las mismas para completar trayectorias contributivas completas. En tal sentido podríamos decir que, aun si encontráramos similares tasas de participación laboral en el mercado formal de trabajo, sería de esperar que las trayectorias laborales completas no sean iguales, con mayor probabilidad de ser incompletas en el caso de las mujeres. Esto afecta sus oportunidades de cumplir con las condiciones contributivas de acceso a la protección así como con los niveles de ingresos de las prestaciones. Todo esto implica que, las brechas encontradas en las estimaciones pueden subestimar las brechas efectivas, puesto que es esperable que se sobreestime en mayor medida la cobertura y el nivel de ingresos jubilatorios de las mujeres (en lo que respecta a la importancia de la cantidad de años de cotización sobre el monto del haber jubilatorio). Así, en la medida que los sesgos van en el sentido de subestimar la brecha, el resultado expresado por las estimaciones es un escenario de brecha mínima.

- Se asumirá que los ingresos laborales registrados en la serie son equivalentes al promedio de los ingresos sobre el cual se calculará la jubilación.²³
- Se asumirá la continuidad de las reglas de cálculo del haber previsional. La jubilación se estimará como 100% del ingreso laboral declarado de la ocupación formal en Paraguay y en Argentina como resultado de sumar la Prestación Básica Universal (PBU), equivalente al 47% del haber mínimo, a la Prestación Compensatoria, equivalente al 52,5% del ingreso laboral (porcentaje otorgado a quienes cotizaron el máximo de años, es decir, 35).²⁴ En Argentina se calculará un escenario adicional en el que se proporcionan prestaciones no contributivas universales, de calidad segmentada respecto a las contributivas, como prevé la ley sancionada en Argentina en 2016 que crea Pensión Universal por Vejez (con un beneficio equivalente al 80% de la protección mínima).²⁵
- Se asumirá una relación estable entre beneficios mínimos y máximos.

23 Ello supone una distorsión dado que los ingresos en los últimos años de vida tienden a crecer en algunos casos por el efecto de la antigüedad o de las carreras profesionales. Por tanto, se subestimarán los ingresos de personas jóvenes profesionales y con situación laboral estable. Esta situación tiene mayor relevancia entre trabajadores varones que en mujeres, por los fenómenos de segmentación que las afectan a ellas en su inserción laboral. Sin embargo, representativa del nivel de ingresos de mujeres, pero subestimada en caso de varones. e subestimación de las mujeres futuras, es, en consecuencia, la tendencia a un crecimiento de la participación económica femenina podría implicar que las mujeres estuvieran sobre representadas en estratos más jóvenes, generando una subestimación mayor en sus ingresos laborales que en los de varones (con una representación más pareja entre grupos de edad), si suponemos que a futuro esas mujeres podrían mejorar sus ingresos. En caso que la mejora de ingresos en los últimos años de trabajo sea poco significativa en mujeres, el sesgo esperable sobre las brechas de género (de considerar el ingreso actual como el de referencia para el haber jubilatorio), es de subestimación de la brecha, ya que se estará teniendo una percepción representativa del nivel de ingresos de mujeres, pero subestimada en caso de varones.

24 Esta premisa implicaría un sesgo en los resultados que subestima la brecha de calidad, dado que cumplir con 35 años de aportes es menos probable siendo mujer que siendo hombre, si se tiene en cuenta ya no solo las condiciones de inserción laboral y la intermitencia de la participación en el trabajo mercantil, sino también la menor edad jubilatoria (que permite a las mujeres jubilarse 5 años antes).

25 Se consideró importante distinguir ambos escenarios para reconocer el impacto de un sistema de acceso contributivo, y por el hecho de que la Pensión por Vejez solo tiene vigencia para los próximos tres años y no sabemos si luego será implementada de forma definitiva.

- Otra premisa es que los niveles de mortalidad no son diferenciales entre mujeres y varones ni entre quienes tienen mayor o menos cobertura.²⁶
- Para las estimaciones, a menos que ya cuente con un haber jubilatorio, se descartará en Argentina a la población trabajadora por cuenta propia, patrones y trabajadores no remunerados, de la cual no es posible saber si tiene o no cobertura jubilatoria porque no se le pregunta en la encuesta.

Todas las premisas imprimen sesgos sobre los resultados. Sin embargo, la dirección esperable de los mismos tiende a operar en el mismo sentido en todos los casos: reduciendo la brecha entre géneros. Por tanto, será posible asumir que la brecha registrada en las estimaciones representa una brecha mínima respecto de la que realmente encontraríamos si pudiéramos prescindir de las premisas y basarnos en datos longitudinales que reflejen las trayectorias laborales.

Consideraciones generales:

Detectamos casos de personas en categoría ‘jubilado’ con ingresos jubilatorios iguales a cero, y casos de personas en edad de cotizar que cotizaban, pero tenían ingreso laboral igual a cero. Para que esos casos no distorsionaran los valores medios de jubilaciones actuales y futuras, se les imputó en todos los casos un ingreso. A los jubilados con ingreso jubilatorio nulo se les imputó una jubilación media de su grupo de género entre jubilados en edad jubilatoria o jubilados en edad de cotizar, según correspondiera. El ingreso imputado era el promedio del ingreso por jubilación o pensión de las personas que reciben esos ingresos en cada grupo de edad, y en cada género. A los cotizantes en edad de cotizar con ingreso laboral nulo se les imputó un ingreso promedio de los ingresos laborales de personas cotizan-

26 Una mayor mortalidad del grupo con menos cobertura tendería a reducir los problemas generales de cobertura. Asimismo, si la mortalidad afectara de manera diferencial, dentro de cada grupo de género, a quienes tienen menos cobertura, podría llevar a una reducción de las brechas de cobertura con otros grupos. Por el contrario, una mayor supervivencia del grupo con menos cobertura, como en este caso ocurre con las mujeres (cuya expectativa de vida es superior a la de los varones) supondría que en los hechos se registre una brecha potencialmente mayor a la estimada con niveles idénticos de mortalidad. Por tanto en este caso, nuevamente, el sesgo esperable es en sentido de subestimar la brecha efectiva.

tes en edad de cotizar, distinguiendo el promedio para cada género, y se calculó su futura jubilación en base a ese ingreso. Para calcular la calidad de los haberes jubilatorios medios y de los gastos previsionales de cada grupo de edad, por género, se consideró el porcentaje que cada ingreso representaba de una canasta básica de consumo para adulto equivalente. En Argentina la canasta fue actualizada por el IPC San Luis a partir de 2007.²⁷ En el caso de Paraguay se calculó el monto de una canasta básica de consumo promediando el monto de las canastas por dominio geográfico ponderando la cantidad de hogares en cada dominio. Con respecto a las fuentes de datos, en Argentina se utilizaron las bases del primer trimestre en todos los casos. Se eligió ese trimestre como el más confiable luego de realizar ejercicios de validación externa con datos de Anses y valorar el nivel en que los datos de EPH representaban las tendencias de los datos de Anses (respecto de la evolución del ingreso medio, la cantidad de beneficiarios y la composición por sexo de los mismos). Los datos de 2016 no pudieron ser utilizados porque Indec dejó de corregir la no declaración de ingresos mediante imputaciones, y no era posible realizar una imputación comparable con la de los datos del resto de la serie, ya que no se proporcionaban ingresos jubilatorios para imputar.

27 En un documento anterior se había propuesto emplear el índice de variación de los salarios de la economía formal para actualizar el valor de la canasta, pero se considera que esa metodología no puede reflejar el valor de la canasta cuando se producen cambios en la pauta distributiva entre capital y trabajo. Así, por ejemplo, en 2016, los ingresos laborales reportaron un aumento menor a los precios, por lo que emplear la actualización de los salarios no reflejaría propiamente la calidad en tanto capacidad de consumo.

Desviados Positivos: La adultez emergente entre jóvenes adultos de los bañados de Asunción



Karen L. Andes¹
Coralie Arbo
Juan Bogado
Cami Corvalán
Lis García

Resumen

La adultez emergente se trata de la transición de adolescentes hacia ser jóvenes adultos (entre 18 y 25-30 años) en cuanto a tres ejes: 1.) acabar los estudios e iniciar la vida profesional, 2.) independizarse en relación a la familia natal para tener una pareja, hijos, y/o un hogar separado, y 3.) desarrollar una vida de participación cívica, marcado por el involucramiento en la comunidad, organismos civiles, y/o la política. Esta ponencia presenta resultados de un proyecto cualitativo de historias de vida con 21 jóvenes adultos que nacieron y crecieron en los bañados de Asunción. La estrategia de muestreo buscó entrevistar a jóvenes que han logrado éxitos más allá de lo anticipado, dada la marginalización de su comunidad de origen y los obstáculos que se presentaron como resultado – es decir, “desviados positivos.” A través de sus historias de vida, se buscaron elementos comunes que les facilitaron sus éxitos – no tanto calidades idiosincráticas sino recursos y apoyos que se podrían extender a una población más general de sus pares en situación de exclusión e inequidad. Se analizó sus historias de éxito comparando trayectorias (y resultados) diferentes en cuanto

1 Emory University. Escuela de Salud Pública; Universidad Católica de Asunción.

a la relación entre los tres ejes. En particular, se encontró un patrón de postergar la paternidad o maternidad, y una tendencia a involucrarse en el activismo social y/o político.

1. Antecedentes

La adolescencia es un periodo de transición en el desarrollo humano que señala el cambio desde el estatus dependiente de la niñez hacia las actividades cada vez más independientes de la adultez. Durante este proceso de transición desde la adolescencia a la adultez, ellos típicamente dejan de estudiar y empiezan a trabajar; inician relaciones sexuales y románticas que pueden llevar a uniones de pareja a largo plazo y maternidad/paternidad; y toman roles de involucramiento y participación en sus comunidades y en la sociedad civil (National Research Council 2005). Efectivamente, los jóvenes experimentan transiciones en múltiples ejes que pueden variar en su orden y ritmo entre individuales y contextos socio-económicos más ampliamente (Arnette and Tanner 2006). Arnette y Tanner describen este periodo de transiciones múltiples como la adultez emergente, un periodo durante el cual la gente joven puede experimentar con nuevos roles e identidades adultos entre las edades de 18 y 29 años (2006).

El concepto de la adultez emergente se ha aplicado a varios contextos Latinoamericanos (e.g. Colombia, Mexico, Argentina entre otros), pero la mayoría de estos estudios se han enfocado en tres resultados: el terminar los estudios para empezar a trabajar; abandonar “el nido” para establecer un hogar independiente y/o formar una relación duradera y tener hijos. Varios estudios subrayan las diferencias entre contextos socio-culturales y económicos entre América Latina y el contexto de país industrializado que estudió Arnett (Barrera-Herrera y Vinet 2017, Fierro Arias 2009, Marzana et al. 2010). Aun tomando en cuenta los contextos específicos de cada país, estos estudios se han concentrado en poblaciones de jóvenes más o menos privilegiados.

América Latina es única entre las regiones en desarrollo por su nivel de urbanización casi tan alto como los países industrializados, que llega hasta el 80%. La urbanización rápida en la región – como en otras partes del Sur Global – ha resultado en una proliferación de

asentamientos pobres e informales, caracterizado por malas condiciones de vida, oportunidades limitadas para la escolarización y el empleo, infraestructura inadecuada, violencia, y malos resultados de salud (Davis 2006, Mitlin and Satterthwaite 2013). Casi el 25% de la población Latinoamericana vive en asentamientos informales.

El estudio que se presente se ha enfocado en jóvenes que crecieron en asentamientos informales urbanos – los Bañados – de Asunción, Paraguay. Los Bañados son comunidades informales localizadas en las zonas inundables del Río Paraguay. Se estima que entre 100,000 y 150,000 personas viven en los Bañados – aproximadamente 20% a 25% de la población de Asunción (Serpaj 2014, Municipalidad de Asunción 2015). Por supuesto existen más asentamientos informales en el área metropolitana; para este estudio, limitamos la muestra a los Bañados de Asunción.

Tomamos una aproximación de *Desviación Positiva* (Marsh et al 2004) al estudio, enfocándonos en jóvenes que se consideran como exitosos en su transición hacia la adultez, para identificar elementos de sus historias de vida que se podrían transferir a otros jóvenes Bañadenses. En este sentido, la pregunta que guió este estudio fue: ¿Cómo es posible que algunos jóvenes que crecen en ambientes socio-económicos que no son conducentes a una transición favorable hacia la adultez llegan a sobresalir?

El estudio tomó como punto de partida la noción de que los jóvenes son actores sociales que no solo crecen dentro de y reaccionan a su ambiente, sino que buscan activamente en cambiarlo (Giddens 1984). Como protagonistas en sus propias vidas, los jóvenes forman aspiraciones para el futuro según sus percepciones de las coacciones estructurales en su alrededor. Algunos eventos de vida pueden guiarles hacia transiciones particulares (ej. Maternidad/ paternidad), ya que implican que los jóvenes deben ajustar y reajustar sus orientaciones hacia el futuro dentro de un contexto de incertidumbres y caminos potenciales, lo que Johnson-Hanks llama coyunturas vitales (2002). En contextos impredecibles, “las condiciones de la vida – económica, política, y social – son muy inseguras, así que la proyección de futuros perfectos es particularmente frágil. Esta reformulación de las transi-

ciones hacia la adultez como coyunturas vitales ha sido aplicada de forma productiva a dos ejes principales de la experiencia definida por Galland (1995): educación/empleo (Arnette 2010) y familia/matrimonio (Johnson-Hanks et al 2012). Este estudio toma en cuenta estos ejes, pero incorpora también una consideración de la manera en que jóvenes individuales abordan la vida comunitaria y cívica.

2. Metodología

La aproximación de Desviación Positiva requiere una muestra intencional; por definición busca identificar sujetos “desviados” en el sentido de tener resultados excepcionalmente positivos. Para la identificación de casos, nos enfocamos primariamente en trayectorias académicas y profesionales exitosas. Utilizamos una estrategia tipo “bola de nieve” de reclutamiento, pidiendo a cada participante que pueda referir a otros potenciales participantes. Se iniciaron varias bolas de nieve en contextos diferentes para diversificar la muestra. En total, han sido entrevistados 21 jóvenes de entre 19 y 32 años de edad, ocho mujeres y 13 varones, representando el Bañado Sur, Bañado Tacumbú, Chacarita, y Bañado Norte.

La investigadora principal reclutó y capacitó cinco estudiantes de la licenciatura en sociología de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCA) para involucrarse como entrevistadores/asistentes de investigación. Desarrollamos un guía de entrevista tipo “historia de vida” incluyendo los tres ejes de interés, luego conducimos una serie de entrevistas piloto en pares, un asistente sirviendo como entrevistador y el otro tomaba notas y daba seguimiento a preguntas adicionales al final de la entrevista. Una vez que cada entrevistador había hecho por lo menos una entrevista, cada quien desgrabó la entrevista que hizo. El otro entrevistador presente revisó la desgravación y realizó una desidentificación del documento.

Después de haber revisado el guía, los entrevistadores continuaron a conducir las entrevistas en pares, para asegurar su seguridad y la cobertura extensa del guía. Las entrevistas se grabaron con el permiso de los participantes, y se desgravaron de manera verbatim por uno de los entrevistadores presentes. El otro entrevistador presente revisó la desgrabación, hizo la desidentificación y luego finalizó el documento.

Para implementar una aproximación temática de análisis, fue utilizado el software de análisis cualitativo MAXQDA11. Primeramente, se elaboró una lista de códigos deductivos basados en los objetivos del estudio (ej. Educación, historia familiar, aspiraciones para el futuro), y fueron identificados códigos inductivos (ej. Apoyo crítico, epifanías) a través de la lectura de los datos. El equipo entero aplicó los códigos, según definiciones provisionales, a 2-3 entrevistas para evaluar el acuerdo y revisar definiciones cuando fuera necesario. Este proceso se repitió tres veces hasta finalizar las definiciones de los códigos. Finalmente, tres asistentes realizaron una nueva codificación de la totalidad de las entrevistas, y la investigadora principal revisó los desacuerdos para finalizar la codificación.

3. Resultados

La presentación de resultados se concentra en los hallazgos más notables en cada eje: educación y trabajo, pareja/familia, e involucramiento comunitario/cívico.

Educación y Trabajo

Una primera observación importante es que la relación entre la educación y el trabajo parece invertirse en las historias de vida de nuestros participantes. La mayoría de estos jóvenes tienen una experiencia de la niñez y adolescencia distinta a la que se supone en la literatura sobre la adultez emergente. Estos jóvenes no disfrutaron de una niñez “dependiente”, sino que muchos entre ellos tuvieron que “ayudar” a su familia; algunos hablaron más bien de sus “responsabilidades” hacia la familia.

Si, sí, sí, me tocó trabajar en la calle también con ellos. Un año, año y medio por ahí. (Emiliano, 29 años)

Mi vida era irme a la escuela, de la escuela yo me iba a buscar leche de soja, después de ahí me iba a comer en la guardería - porque yo estuve hasta los 9 años en la guardería con mi hermanita - y después de ahí me iba a ayudarle a una señora a limpiar su casa; cuando eso me pagaba 5.000 Gs. Todos los días me iba y me pagaba 5.000 Gs y para mí eso era lo máximo [RISAS] porque podía ayudarle a mi mamá [...] Después llegaban las 5:00, yo me iba a mi casa, le buscaba a mi hermana y hacíamos una merienda, que siempre era Candial o Quaker; cuando eso se

regalaba mucho hacia mi casa, y había leche de soja que era... a 2.000 el litro era, ¿verdad? (Valentina, 19 años)

Esta situación se mantiene en cuanto a la educación superior; en vez de educarse para obtener un buen trabajo, los participantes tuvieron que trabajar para obtener una buena educación.

Cuando era grande ya tuve que empezar a trabajar para estudiar. Cada vez eran más cosas, más cosas, más cosas. Veía gente que... En el bañado por ejemplo, de cien, uno se va a la universidad. Entonces era una realidad muy difícil; y ahora estar donde yo estoy para mí es la meta más... la meta así, que superé. (Serafina, 20 años).

Existe mucha variación en las circunstancias económicas de sus familias de origen – algunos tenían menos desafíos que otros – pero las historias de vida demuestran una precariedad que caracteriza la experiencia de muchos. Algunos crecieron en una precariedad perpetua, mientras otros experimentaban la manifestación de la precariedad en momentos de crisis: despido de trabajo, enfermedad grave, inundaciones, separación/ divorcio, etc.

E1: Y vos, durante tu infancia y tu adolescencia ¿Tuviste que contribuir de alguna forma con eso? Con mantener la casa.

P1: Yo no contribuí, pero nosotros, digamos, estuvimos relativamente bien. Nuestra situación, digamos, empeoró cuando viene la quiebra, el quiebre... Del cuando fallece mi abuela y quiebran todos los bancos y todo eso, hubo una recesión muy grande y ahí hubo un cambio muy radical en mi familia, porque económicamente el que era una estabilidad, termina siendo una desestabilidad muy grande, emocional y económica. Mi abuela, desaparece de ahí y también desaparecen... La seguridad que tenía la escolita, muchas cosas. Y ahí lo que pasa es nuestra privación, es decir, empieza a reducirse los costos, que serían “todo junta”, “ya no”, “no hay”, “no se viaja”. Es toda... Llega una situación. [...] Mi tía lo que nunca quiso es que ninguno de nosotros tengamos que trabajar. Quería que, tipo, seamos niños. (Simona, 30 años).

Relaciones de Pareja

Uno de los hallazgos más sorprendentes en cuanto a las relaciones de pareja entre estos jóvenes es la edad elevada de inicio sexual

entre los varones. Ninguno de los varones reportaron tener relaciones sexuales antes de la edad de 16 años; el promedio es superior a 18 años. Algunas de las mujeres iniciaron sus vidas sexuales más temprano a los 14-15 años, pero ninguna experimento un embarazo precoz. Solo tres participantes tienen hijos – todos varones, y el más joven a los 24 años. Ninguna mujer tenía hijos ya, solo una que tenía 30 años estaba embarazada al momento de la entrevista.

Justamente porque mi abuela era la que me decía así, “¡estudia, es la única forma de salir adelante!”. Y, les veía yo a mis amigas, del barrio, la mayoría a los 17/18 años, 15... y [“L2”] que tenía mi edad, a los 16 ya tuvo... Todas ya estaban con hijos, ya se juntaban nomás, dejaban el colegio. Entonces, mi abuela era la que me decía así, “estudia, estudia, es la única forma de salir adelante. Estudia, estudia”. Entonces yo me tomé como un desafío personal, que yo no iba a formar familia hasta que no tuviera mi título universitario. Y creo que lo logré. (Patricia, 30 años).

Es impresionante que todos los participantes lograron postergar la maternidad/paternidad, aunque no todos habían terminado sus estudios al momento de tener un hijo. Algunos comentaron que aun terminando sus estudios y procurando trabajo, es un desafío enorme establecer un hogar independiente, inclusive dentro del bañado.

Bueno, y ahora actualmente estoy trabajando en [Empresa] y yo estudié Ingeniería [...] en la UNA. Y ahora estoy casado, con un hijo de 5 meses. Y ahora mismo estamos viviendo en la casa de mis suegros, y nuestro proyecto en este instante de nuestras vidas es buscar una casa, un lugar donde podamos vivir nosotros. (Francisco, 28 años).

Involucramiento comunitario/civil

Más de la mitad de nuestros participantes militan – o militaban – en algún organismo comunitario, político, o estudiantil, y se consideran todavía activa en la vida cívica. Varios hablan de este periodo de militancia como una apertura a un análisis crítico de la realidad de los bañados. Casi todos estaban involucrado en un organismo religioso en el pasado; solo un tercio sigue siendo involucrado ahora. Varios se describen ahora como comprometidos con la comunidad bañadense, queriendo involucrarse en la mejora del barrio.

Ya terminé la carrera y estoy en el proceso de tesina, y trabajo en una fundación [...] que trata exclusivamente a niños [...] acá de la zona del Bañado Sur. Es una zona la cual yo conozco muy bien, verdad. Me llamaron y, bueno, opté por ese trabajo porque es trabajar otra vez en la zona, trabajar en el barrio, que particularmente a mí me parece que hay muchas personas que valen la pena. Y “valen la pena” significa que gente que dando un poco de recursos o cambiando un poco las condiciones, ellos pueden llegar a desarrollarse e inclusive de aportar bastantes cosas para el cambio de la realidad bañadense (Camilo, 26 años).

E: Y, ahora para terminar, ¿qué te gustaría para tu futuro?

P: Y, trabajar en un medio de prensa, eso es lo que yo quiero. Y, me gusta mucho también la política. Me gustaría trabajar para poder servir. Trabajar cerca de la gente. Yo conozco... Tengo una realidad distinta por ser bañadense, entonces me gusta más, me interesa más el área social. Por eso más que nada, quiero... me gusta la política para poder servir, en ese sentido. Y eso es lo que me gustaría, trabajar en un medio de prensa, y más adelante, si puedo ayudar en algún espacio, no sé, la municipalidad, u otros lugares, entonces, para poder ayudar. (Raquel, 24 años).

4. Discusión

Es crítico entender transiciones positivas hacia la adultez en comunidades marginalizadas como los Bañados de Asunción si queremos desarrollar estrategias para promover el desarrollo juvenil en asentamientos informales a través de América Latina. Este estudio subrayó temas claves en cada eje de la transición.

Primero, el proyecto sugiere que dentro de comunidades como los Bañados de Asunción, puede ser importante proveer a los estudiantes que aspiran ir a la universidad capacitación en oficios que les pueda permitir un ingreso mayor durante sus estudios. Para los jóvenes que ya tienen una carrera fija en mente, podría ser útil tomar una aproximación enfocada en la escalera profesional, proveyendo a los jóvenes capacitaciones y experiencias relacionadas a su carrera deseada. Las recomendaciones de un estudio anterior sobre transiciones hacia la universidad entre residentes del Bañado Sur quedan relevantes (Coppola, Collins y Andes 2015).

Segundo, este estudio halló un patrón consistente de la iniciación relativamente tardía entre varones, así como un patrón relativamente tardío de tener hijos tanto entre mujeres como entre varones. Podría ser útil conducir investigaciones adicionales con estos “desviados positivos” para desarrollar mensajes efectivos para promover el retraso del inicio sexual así como la maternidad/paternidad. Existe una escasez en la conducta de este tipo de investigación entre varones en particular, sin embargo un estudio reciente entre adolescentes varones en el Bañado Sur sugiere que esta conducta puede ser consistente con una imagen de la masculinidad que se diferencia del patrón macho (Fleming, DiClemente, y Andes 2016).

Un hallazgo particularmente interesante del estudio presente se trata de la historia de militancia que muchos entre los entrevistados han experimentado en varios ambientes. Quisiéramos sugerir que esta área de investigación tiene mucha potencial para iluminar la experiencia de jóvenes creciendo en comunidades caracterizadas por inequidades y exclusión.

Bibliografía

Arnett, Jeffrey Jensen and Jennifer Lynn Tanner (Eds.) 2006. *Emerging Adults in America: Coming of Age in the 21st Century*. Washington, DC: American Psychological Association.

Arnett, J. J. (2010). *Adolescence and emerging adulthood: A cultural approach* (4th ed.). Boston: Prentice Hall.

Barrera-Herrera, Ana y Eugenia V. Vinet. 2017. Adultez Emergente y características culturales de la etapa en universitarios chilenos. *Terapia Psicológica* 35(4):47-56.

Coppola, Alexis, Samantha Collins, y Karen L. Andes. 2015. Retos en pos de la Educación Superior de estudiantes de comunidades marginadas en Paraguay. *Relevancia del apoyo psicológico, emocional y financiero. Revista de Salud Pública del Paraguay* 5(2):15-19.

Davis, Mike. 2006. *Planet of Slums*. London: Verso.

Fierro Arias, José Daniel. 2009. *La Transición de la Adolescencia a la Edad Adulta: Teorías y Realidades*. Tesis presentada al Departamento de Psicología Evolutiva y de la Educación, Facultad de Psicología, Universidad Autónoma de Madrid.

Fleming, Paul J, Ralph J. DiClemente y Karen L. Andes. 2016. Transiciones a la Adulthood: Navegación de las relaciones románticas y la masculinidad normativa de los adolescentes en el Bañado Sur. *Revista de Salud Pública del Paraguay*.

Galland, O. (1995). "Youth in France" en Alessandro Cavalli y Olivier Galland (orgs.). *Youth in Europe*, Londres, Pinter, cap.1, págs. 7-22.

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*, Polity Press: Cambridge.

Marzana, Daniela; Pérez-Acosta, Andrés M.; Marta, Elena; González, María Isabel. 2010. La transición a la edad adulta en Colombia: una lectura relacional. *Avances en Psicología Latinoamericana* 28(1):99-112.

Johnson-Hanks, J. (2002). "On the Limits of Life Stages in Ethnography: Toward a Theory of Vital Conjunctions." *American Anthropologist* 104(3):865-880.

Marsh, David R, Schroeder, Dirk G, Dearden, Kirk A, Sternin, Jerry, & Sternin, Monique. (2004). The power of positive deviance. *BMJ: British Medical Journal*, 329(7475), 1177.

Mitlin, Diana and David Satterthwaite 2013. *Urban Poverty in the Global South: Scale and Nature*. New York: Routledge.

National Research Council and Institute of Medicine. 2005. *Growing Up Global: The Changing Transitions to Adulthood in Developing Countries*. Washington, DC: The National Academies Press. doi:<https://doi.org/10.17226/111174>.

Serpaj. El tekove que se viene (Editorial). Año 3, Nº 11, Diciembre de 2014

A exclusão social: o caso da fronteira de Ponta Porã-BR e Pedro Juan Caballero-PY



Jonas Ariel Cantaluppi de Souza¹

Resumo

Na contemporaneidade falar da exclusão social vem sendo cada dia mais necessário, devido à elasticidade desse fenômeno e o avanço do modo de produção capitalista e consecutivamente a distribuição desigual dos frutos da riqueza. Este artigo tem por objetivo caracterizar a exclusão social nos dias atuais, diferenciar conceitos de pobreza e desigualdade dentro da exclusão e comentar alguns casos de exclusão encontrados na cidade fronteiriça de Ponta Porã no estado de Mato Grosso do Sul (Brasil) e Pedro Juan Caballero departamento de Amambay (Paraguai). Tratar-se á de casos como população de rua, trabalho infantil, prostituição dentre outras formas de exclusão. Se fará uma abordagem conceitual da exclusão social. Será apresentado o trabalho realizado pela CREAS², órgão da Secretaria de Assistência Social, ONG's e projetos voltados para atender aos excluídos, obviamente estes órgãos não lograrão a resolução permanente da condição de exclusão desses indivíduos devido à complexidade estrutural do tema. Esta pesquisa é qualitativa, pois

1 Mestrando em Geografia. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail: geoensinopp@gmail.com

2 Centro de Referencia Especializado em Assistência Social.

se utilizou alguns procedimentos metodológicos como entrevistas e conversas com pessoas que se encontram em processo de exclusão e coleta de dados a partir do estudo de campo. Foi constatado nesta fronteira que tanto os casos mencionados quanto muitos outros coexistem entre todos, criando multiplicidades territoriais na fronteira. Também se percebe a dificuldade trabalho conjunto entre as duas cidades para atender os casos.

1. Introdução

Na contemporaneidade falar da exclusão social vem sendo cada dia mais necessário, devido à elasticidade desse fenômeno e o avanço do modo de produção capitalista e consecutivamente a distribuição desigual dos frutos da riqueza. Percebe-se na realidade mundial, nacional e local as disparidades no modo de vida da população, desde pessoas que são vistos como bicho (invisíveis) à pessoas com alto padrão de riqueza convivendo no mesmo território mas em espaços distintos.

Este artigo tem por objetivo caracterizar a exclusão social nos dias atuais, diferenciar conceitos de pobreza e desigualdade dentro da exclusão e comentar alguns casos de exclusão encontrados na cidade fronteira de Ponta Porã no estado de Mato Grosso do Sul. Trata-se á de casos como população de rua, trabalho infantil, prostituição dentre outras formas de exclusão.

Na primeira parte se fará uma abordagem conceitual da exclusão social, demonstrando a partir do ponto de vista de que a exclusão não é uma situação transitória e sim estrutural resultante de um processo social que apresenta características opostas à cidadania, pois a naturalização e banalização dos processos excludentes dão sustentação para a marginalização e discriminação das pessoas em condições de vulnerabilidade social.

Na segunda e terceira parte mostrar-se-á casos da cidade fronteira de Ponta Porã, da exclusão social em sua extrema condição de pobreza. Os excluídos em condições de desigualdade não serão mencionados em sua maioria. Serão citados neste trabalho alguns excluídos: a população de rua, trabalho infantil e situações de pobreza.

Além dos casos se apresentará o trabalho realizado pela CREAS³, órgão da Secretaria de Assistência Social, ONG's e projetos voltados para atender aos excluídos, obviamente estes órgãos não lograrão a resolução permanente da condição de exclusão desses indivíduos devido à complexidade estrutural do tema, mas sim buscam amenizar a dor e sofrimento desses indivíduos com medidas paliativas do governo municipal e grupo de solidariedade formado principalmente por igrejas evangélicas, grupos de amigos e projetos escolares.

2. Conceitos da exclusão social

A noção de exclusão social vem sendo rascunhada desde a França, por Castel, (1998), ao referir-se às pessoas que faziam parte de certos grupos desfavorecidos daquela sociedade e que se apresenta a partir do rompimento do indivíduo com a sociedade, considerando assim a exclusão social como o mais extremo ponto do processo de marginalização.

A fase extrema ao qual se refere, abarca sucessivas rupturas nessa relação indivíduo-sociedade, dentre elas podemos citar várias rupturas. Uma delas é a ruptura com o mercado de trabalho, onde o indivíduo acaba desempregado, em condição de sub-emprego e/ou em casos severos o desligamento total com o mercado de trabalho. Há também a ruptura com os laços familiares, (situações de abandono da casa, excluído pela própria família por questões de dependência química), rupturas afetivas e rupturas de laços de amizade. Há de se separar e entender corretamente os termos e ter claro a idéia do oposto de exclusão que pode ser inclusão/interação/inserção social, antes de tirar qualquer conclusão a respeito da expressão, pois passou por vários sinônimos até chegar no conceito atual.

Segundo Costa,

Pode considerar-se que o exercício pleno da cidadania implica e traduz-se no acesso a um conjunto de sistemas sociais básicos, acesso que deve entender-se como uma forma de relação. Aquele conjunto de sistemas pode ser mais ou menos amplo, consoante o con-

3 Centro de Referência Especializado em Assistência Social.

ceito de cidadania que esteja subjacente. Parece possível agrupar os sistemas sociais básicos nos cinco seguintes domínios: *o social, o económico, o constitucional, o territorial e o da referências simbólicas* (COSTA, 1998, P. 14, grifo do autor).

Assim, a exclusão social estará diretamente relacionada á perda de cidadania em seu amplo aspecto. A área social ao qual se refere é caracterizado pelas relações sociais em que a pessoa esta inserida desde o mais próximo (comunidade, família), até o mais distante como a comunidade política até mesmo o mercado de trabalho, pois considera-se mais aceite a idéia de estar vinculado ao mercado que estar desempregado. Os mecanismos de domínio económico são o que geram os recursos incluem o mercado de trabalho através dos salários, sistema de segurança social e os activos. O domínio institucional refere-se a dois tipos de sistema: os prestadores de serviços e instituições relacionadas com os direitos cívicos e políticos. O domínio territorial atinge varias escalas não somente o individuo ou a família e sim todo um território, no caso de bairros isolados e pouco dotados de infraestrutur.

É importante destacar que nem toda forma de exclusão se traduzira em falta de acesso total aos sistemas sociais citados anteriormente, aqui é importante observar o grau de exclusão. Cabe destacar a diferença entre a noção de exclusão e pobreza. A pobreza consiste na privação, e falta de recurso, nesses dois casos há uma situação de pobreza, porém pode haver privação que não resulte na falta de recursos. Desta forma o Podre somente será excluído a partir do momento que lhe é privado alguns sistemas sociais básicos.

Nascimento (2000), também relaciona a desigualdade com exclusão social:

No mundo, e no Brasil o novo movimento da internacionalização da economia, associado à hegemonia liberal, produziu um aumento considerável das desigualdades sociais. A questão da justiça social tornou-se o centro dos debates internacionais e nacionais. Perguntando-nos se o crescimento da desigualdade – produzindo o fenómeno da exclusão- não ira criar rupturas significativas, extinguindo o sonho de uma sociedade democrática e justa, que marcou o nasce-

douro da sociedade moderna no Ocidente. (VIEIRA, FURINI, NUNES, LIBÓRIO, in MELAZZO e GUIMARÃES, 2010, P.35)

Desta o autor afirma que a origem d concepção acerca da exclusão social se dará pelo viés econômico e ideológico, pela qual estará diretamente relacionado pela destituição de bens materiais e simbólicos.

Para Costa (1998), há várias exclusões sociais: O tipo econômico, trate-se da pobreza no conceito comentado anteriormente, que ocorre pela privação múltipla e falta de recursos. Está caracterizada pela falta de formação, subemprego, economia informal, pela qual em seu pior caso pode levar em condição se sem abrigo. O tipo social se refere-se aos laços sociais que geralmente esta relacionado ao rompimento com o meio por falta de auto-suficiência e autonomia pessoal, que pode não ter nenhuma relação com a economia e sim pela própria formação cultural individualista, estilo de vida familiar e amigos e inclusive pela falta de recurso de bem-estar.

O tipo Cultural engloba os casos de racismo, xenofobia, ou formas de nacionalismo podem resultar na exclusão de certas minorias. O tipo patológico refere-se á exclusão por motivos patológico que podem ser mentais ou psicológicos, que podem resultar no distanciamento familiar ou da próprias sociedade. E por último mas não menos importantes a exclusão pode ocorrer por comportamentos auto-destrutivos, que geralmente esta relacionado com a toxicoddependencia, alcoolismo, prostituição, etc. Também pode estar relacionado á pobreza, pela qual a exclusão ocorre pior causa de uma outra forma de exclusão.

A exclusão social, portanto, ocorre como resultado de rupturas de qualquer vinculo social, Xiberras (1993) menciona que estas podem ocorrer por rupturas com os valores e representações sociais próprias de uma determinada sociedade que seriam vínculos sociais, também a partir do rompimento com os laços e relações de afeto e parentesco, denominados vínculos comunitários e pela ruptura de sua capacidade de comunicação com o exterior que são os vínculos individuais.

3. O caso da fronteira de Ponta Porã-Brasil e Pedro Juan Caballero-Paraguai

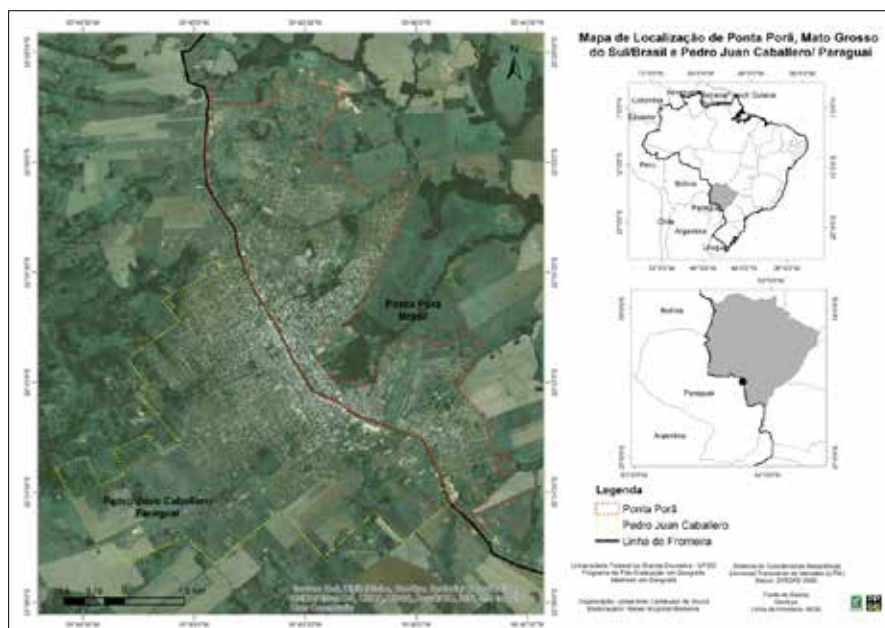
Em conformidade com o IBGE, o município de Ponta Porã, possui a população estimada em 2016 86.717 habitantes, localiza-se ao sul do Estado de Mato Grosso do Sul do Brasil, delimita seu território com caráter de fronteira internacional com o município de Pedro Juan Caballero, com o Paraguai. Limita-se, ao Norte, com Antônio João, Bela Vista, Jardim e Guia Lopes da Laguna; ao Sul, com Aral Moreira e Laguna Carapã; a Leste, com Dourados e Maracajú.(IBGE, 2016).

A hidrografia faz do município um divisor de águas entre as duas maiores bacias hidrográficas da Bacia Platina: a bacia hidrográfica do e a bacia hidrográfica do Alto Paraguai. A população compõe-se de diversas raças como: Branca, Negra, Amarela e as miscigenações oriundas dos imigrantes e nativos, proporcionado uma cultura variada e singular, mencionando também a população dessa área de fronteira incluído o Paraguai. Apresenta uma densidade demográfica de 14.61 hab.

A economia do município esta voltada para o agronegócio comercial, indústria e o turismo no Paraguai, representando um crescimento no numero de hotéis e restaurantes do lado brasileiro. A pecuária representa um valor significativo, tanto na venda direta como na produção e industrialização de seus derivados. O agronegócio e representado na cidade através da produção de trigo, por exemplo, sendo o segundo produtor do Estado (mapa 1)

A cidade de Pedro Juan Caballero, esta localizado na porção oriental do Paraguai, é a capital do Departamento de Amambay, possui segundo a ultima estimativa um total de 114.917 habitantes, que por sua vez está dividido em três distritos: Bella Vista, Capitán Bado e Pedro Juan Caballero. Ao norte e ao leste encontra-se com o Brasil, separados pelo Rio Apa e a Cordillera Del Amambay, ao Sul com o Departamento de Canindeyú e ao oeste com Concepción San Pedro. A região de Amambay foi dominada pelo latifúndio, o que possibilitou a venda de terras no final da guerra por estar em mãos de poucas pessoas, empresas e pessoas apadrinhadas se apoderaram dessas terras inclusive, a empresa "Industrial Paraguaia" possuía uma área de 2.500.000 hectares de terra para a exploração da erva-mate.

Mapa 1. Área conurbada e área de estudo, a linha no centro delimita as cidades de Ponta Porã Brasil à direita, e Pedro Juan Caballero-Paraguai á esquerda



Cabe destacar que o motivo de mencionar a cidade de Pedro Juan Caballero, no artigo faz-se necessário e imprescindível devido ao fato das duas cidades serem conurbadas, sendo assim, a mobilidade de pessoas, serviços e produtos dentre outros ocorre de forma intensa nas duas cidades, assim os problemas que ocorrem do lado brasileiro também serão perceptíveis do lado paraguaio e assim vice-versa. Citarei aqui alguns casos de exclusão social onde a relação de pobreza esta visivelmente associada aos processos excludentes.

2.1. População de Rua

Há na fronteira entre as duas cidades mencionadas um grande número de moradores de rua, pode-se dividir grosseiramente em dois grupos: Os que são oriundos da região e os migrantes. Os daqui a sua maioria possuem algum tipo de envolvimento com o uso de drogas, leves como álcool e mais pesados como o crack, ambos com dependência, são majoritariamente do sexo masculino, inclui se neste grupo mulheres, crianças adolescentes. Alguns vivem de reciclagem, outros são assistidos por programas que mencionarei adiante. (Imagem1,2)

Imagem 1: Morada de um idoso



Fonte: Arquivo Pessoal

Imagem 2: Morador de rua



Fonte: Arquivo Pessoal

Observa-se também um número menor de migrantes que estão de trânsito na fronteira, geralmente são malabaristas, vendedores de produtos artesanais que afirmam estar de passagem pela cidade, dizem ser da Bolívia, Argentina, Equador e Paraguai, assim como de outros estados do Brasil. Também residem nas varandas e praças alguns indígenas do sexo masculino e feminino, idosos, adultos e crianças, geralmente em família, que dizem ter perdido suas terras e migraram para a cidade em busca de sobrevivência.

2.2. Trabalho Infantil

Outro assunto que merece ampla discussão, porém pouco difundido e conhecido nas duas cidades é o do trabalho e exploração infan-

Imagem 3: Menor de 3 anos vendendo bingo



Fonte: Arquivo Pessoal

Imagem 4: Menor trabalhando no Lixão



Fonte: Arquivo Pessoal

til. Observa-se principalmente do lado paraguaio, muitas crianças a partir de três anos em situação de trabalho infantil. Estas crianças encontram-se trabalhando em borracharias, mecânicas, vendedores ambulantes, vendedores de Bingos (parecido ao da tele-sena) e catadores/recicladores (Imagem 3 e 4). No relatório do CREAS d mês de junho deste ano, o informe aponta o atendimento de 14 crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil. Sendo 5 do sexo masculino de 0 a 12 anos e 2 do sexo feminino da mesma faixa etária, e 6 do sexo masculino de 13 a 15 anos e 1 do sexo feminino da mesma faixa etária. Existem dois órgãos de proteção á criança e adolescente nas duas cidades, em Ponta Porã o Conselho Tutelar e em Pedro Juan Caballero a CODENI.

2.3. Catadores de lixo

Há uma grande quantidade de indivíduos que ganham a vida através da reciclagem e/ou recolhimento de produtos como papelão, latas e metais. Esta atividade transcende a fronteira e é exercido pela população das duas cidades.É exercido por pessoas que trabalham no próprio lixão e pessoas que andam pelas ruas para a coleta. Também é comum ver crianças recolhendo latas pelas madrugadas na cidade, e é visto como uma forma rápida de ganhar algo de dinheiro. Há uma empresa responsável pela compra de grande parte das coletas oriundas inclusive do Paraguai, o Paladini, que logo destina o coletado aos grandes centros recicladores (Imagem 5).

Dentre os excluídos citados acima se encontram muitos outros aqui na fronteira desde os excluídos necessário e os desnecessários, podemos citar os residentes das moradias populares, os vendedores ambulantes, os comerciantes da linha internacional (pois passam pelo processo de exclusão territorial), a prostituição, vendedores do comércio do lado paraguaio (que ganham

Imagem 5: Catadores



Fonte: Arquivo Pessoal

aproximadamente R\$ 200,00 por semana trabalhando mais de 10 horas diários), idosos, indígenas, dentre muitos outros que já não conseguem fazer parte do processo produtivo moderno.

4. O papel da Assistência Social

A relação da assistência Social com as pessoas em condição de vulnerabilidade se fixa como quase imprescindível neste processo. Obvio está que o fim da exclusão social não esta nas mãos do Estado, e muito menos sua supressão através do assistencialismo, que em alguns casos não cumpre seu papel de forma plena no que diz respeito ao atendimento e alcance dos programas.

Cabe ressaltar que não entrarei no mérito dos centros assistenciais, mas o objetivo deste item é mencionar os trabalhos realizados na Fronteira no caso de Ponta Porã a favor de amenizar o sofrimento deste grupo mencionado acima, desde iniciativas governamentais à grupos de solidariedade.

A coleta de dados obtidos para este apartado foram retirados a partir da visita ao CREAS em Ponta Porã, a Psicóloga diz: *“O Centro de Referência Especializado em Assistência Social é uma órgão da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Ponta Porã, que trata de atender às pessoas que tiveram seus direitos violados, atendê-los é de certa forma nossa obrigação”* (Milena Entrevista realizada no dia 26/08/2016).

Existem em Ponta Porã várias iniciativas no sentido de ajudar as pessoas em situação de exclusão extrema. Está o CREAS, O GAAP (Grupo de Apoio aos Portadores de HIV), que também serve de casa de passagem aos moradores de rua, A Missão Radical, que atende geralmente homens (ONG conveniado á Prefeitura), Restauração de vidas, atende famílias que precisam de abrigo, Casas de passagem Bom Samaritano, as ONGs em sua maioria soa de instituições religiosas, também há projetos escolares como no caso do Projeto: “Jovens em ação” é um projeto social realizado pelo Projovem Urbano da Escola Estadual Adê Marques em Ponta Porã em parceria com o CAPS-Centro de apoio psicossocial de Ponta Porã- MS, no qual os alunos e toda a equipe de educadores realizam a distribuição de alimentos

aos moradores de rua, dependentes químicos e alcoólicos que se encontram fora de seus ambientes familiares, abrangendo para toda a sociedade que necessita, sendo elas pessoas cadastradas ou não no CAPS de Ponta Porã. Local da Execução: Linha Internacional Ponta Porã- Pedro Juan Caballero BR/PY.

5. Para não concluir

Devido à complexidade do assunto relacionado à exclusão social, não seria possível concluir este debate a partir da análise e exemplos aqui abordados. Pode-se sim indicar algumas considerações a respeito do tema. Desde sua concepção e trajetórias do conceito pode-se entender a exclusão social não como uma situação transitória e sim um processo estrutural que está direcionado ao modo de produção pela qual somos guiados.

No caso da fronteira estes poucos casos mencionados e muitos outros coexistem entre todos, criando multiplicidades territoriais na fronteira. A fronteira de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero pela condição de fronteira apresenta características de exclusão social comparadas à grandes metrópoles brasileiras. O número de moradores de rua é alarmante para duas cidades que juntas não chegam aos 250.000 habitantes. Segundo os dados do CREAS atualmente em sua lista encontram-se 211 pessoas assistidas que estão em condições de população de rua, incluídos os fixos e migrantes que aparecem constantemente. A solidariedade é em muitos casos a única esperança destas pessoas.

Apesar de que é reconhecível que o combate à pobreza e medidas de redistribuição não são suficientes, há de haver a reabilitação humana e social, passando pelo campo ideológico, repensando a distribuição não igualitária e sim mais justa dos bens produzidos por todos. Imaginar uma sociedade mais justa é impossível neste modo de produção haveria de ser inventar uma nova forma, outro molde

Referências

COSTA, Alfredo B. *Exclusões sociais*. Lisboa: Gradiva. 1998. 99p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=500660>>. Acesso em: 20 de Jul. 2016.

MARTINS, Jose de Souza. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. 3. ed. Petropolis, RJ: Vozes, 2008. 228p.

MELAZZO, E. S. e GUIMARÃES, Raul B. (Orgs.) *Exclusão social em cidades brasileiras: um desafio para as políticas públicas*. São Paulo: Ed. UNESP, 2010.

NASCIMENTO, Elimar P. Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. In: BURSZTYN, M. (Org.) *No meio da rua: nômades excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 56-87.

XIBERRAS, Martine. *Les theories de l'exclusion*. Paris: Meridiens-Klincksieck, 1993

