

# La perspectiva sindical sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible

*Argentina en la Agenda 2030*



CON EL APOYO DE



# La perspectiva sindical sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible

*Argentina en la Agenda 2030*



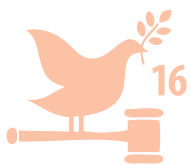
# Fin de la pobreza

## Hambre **CERO**

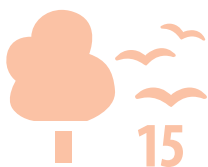
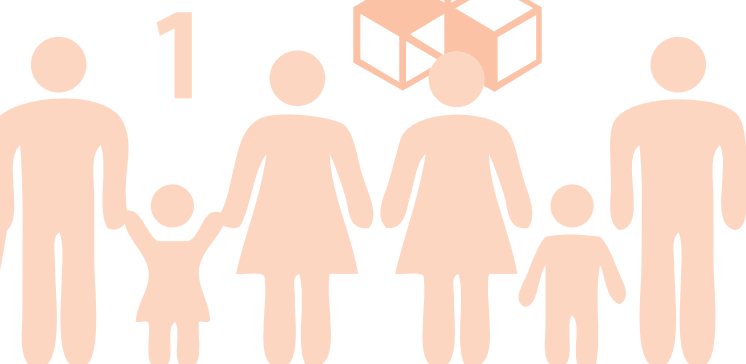
Salud y bienestar  
Educación de calidad



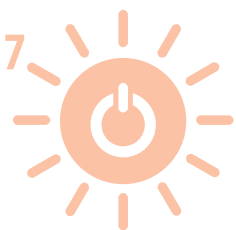
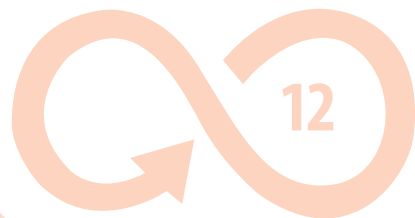
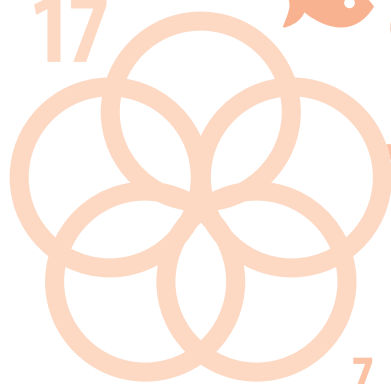
Trabajo decente y  
crecimiento económico



Igualdad  
de género



17



# La perspectiva sindical sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible

*Argentina en la Agenda 2030*

**Gerardo Martínez** (CGTRA) / (OIT)

**Roberto Baradel** (CTA-T)

**Adolfo Aguirre** (CTA-A)

**Pablo Micheli** (CTA-A)

**Víctor Báez Mosqueira** (CSA)

**René Mauricio Valdés** (PNUD) / (ONU)

**María Helena André** (ACTRAV)

**Pedro Américo Furtado de Oliveira** (OIT)

compilación >>> **Marita González** (CGTRA)

**Paola Simonetti** (CSI)

**Diego López González** (CSI)

**Pedro Taddei** (CGTRA)

**Diego Mazzieri** (CGTRA)

**Rafael Julio Guirado** (SADOP) / (CGTRA)

**Eduardo Pereyra** (CTERA) / (CTA-T)

**Noe Menéndez Ruiz** (CGTRA)

**María Celeste Álvarez** (UOCRA) / (CGTRA)

**Estela Díaz** (CTA-T)

**Alejandra Angriman** (CTA-A)

**Enrique Maurtua Konstantinidis** (FARN)

**Romina Castro** (CGTRA)

**Pablo Somoza** (CGTRA)

**Joaquín Turco** (CTA-A)

**Sergio Luis González** (CTA-T)

**Giulia Massobrio** (CSA)

**Carlos Ledesma** (CSA)

**Carlos Bianco** (CTA-T)

**Guillermo Zuccotti** (CGTRA)

**Hernán Ruggirello** (CGTRA)

**María Carla Rodríguez** (CTA-A)

**Marta Novick** (CITRA)

**Verónica Torras** (Memoria Abierta)

**Marta Pujadas** (CGTRA)

**Mónica Tepfer** (CGTRA)

**Julio Piumato** (UEJN) / (CGTRA)

**Federico Recgan** (APOC)

**Hugo Quintana** (UITOC)

**Sergio Hemsani** (APOC) / (UITOC)

**Ariel Pringles** (UEJN)

**Guillermo Imbrogno** (AEFIP)

**Ángel Riguet** (AEFIP) / (CGTRA)

**Maximiliano C. Estigarribia** (ETIS)

**Adrián Falco**  
(Fundación SES - Red Encuentro)

**Rolando Kandel**  
(Fundación SES - Red Encuentro)

**Cecilia López Chapato**  
(Fundación SES - Red Encuentro)

**Yosleidy Mendoza**  
(Fundación SES - Red Encuentro)

**Alejandra Solla**  
(Fundación SES - Red Encuentro)

**Hernán Medina** (FOCO-INPADE)

**Agustina Carpio** (FOCO-INPADE)

**Marita González** (CGTRA)

La perspectiva sindical sobre los objetivos de desarrollo sostenible : Argentina en la Agenda 2030 / Gerardo Martínez ... [et al.] ; compilado por Marita González. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Aulas y Andamios, 2018.

280 p. ; 24 x 17 cm.

ISBN 978-987-1597-84-0

1. Organización Sindical. 2. Desarrollo Sustentable. 3. Organización Internacional. I. Martínez, Gerardo II. González, Marita, comp.

CDD 338.9

Supervisión de textos: *Gustavo Toba*

Diseño de tapa y diagramación: *Equipo editorial Aulas y Andamios*

ISBN 978-987-1597-84-0

© Aulas y Andamios Editora

*Mayo 2018*

Esta publicación ha sido elaborada por las centrales sindicales argentinas CGT, CTA-A y CTA-T, con el apoyo de la OIT.

Agradecemos especialmente la colaboración de los compañeros de la CSI y de ACTRAV.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales, o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina / *Printed in Argentina*

<i>Introducción</i> .....	9
<i>A modo de prólogo</i> .....	13
Los sindicatos argentinos trabajamos para el cumplimiento de la Agenda 2030 Gerardo Martínez .....	15
La Agenda 2030: un desafío para los trabajadores Roberto Baradel .....	19
La Agenda 2030 desde la perspectiva sindical Adolfo Aguirre.....	21
El compromiso sindical por un mundo sostenible Pablo Micheli.....	25
Somos actores del desarrollo y los ODS nos interesan Víctor Báez Mosqueira.....	27
<i>Capítulo 1. La voz de las Naciones Unidas sobre la Agenda 2030</i> .....	31
Un desarrollo sostenible sin dejar a nadie atrás René Mauricio Valdés .....	33
La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: oportunidades y desafíos para la acción sindical María Helena André.....	35
Agenda 2030: El gran camino recorrido por el sindicalismo argentino y los desafíos a futuro Pedro Américo Furtado de Oliveira.....	43
<i>Capítulo 2. Terminar con el hambre y reducir la pobreza</i> .....	47
El marco mundial para el desarrollo: la Agenda 2030 y las acciones de la CSI Paola Simonetti - Diego López González .....	49
<i>Capítulo 3. Garantizar la salud</i> .....	59
El papel sindical para garantizar la salud en Argentina Pedro Taddei - Diego Mazzieri .....	61

<b>Capítulo 4. Educación inclusiva</b> .....	<b>71</b>
Educación y alcance real de los compromisos asumidos por Argentina Rafael Julio Guirado - Eduardo Pereyra .....	<b>73</b>
<b>Capítulo 5. Lograr la igualdad entre los géneros</b> .....	<b>87</b>
Análisis, avances y desafíos de la Agenda 2030 Noe Menéndez Ruiz .....	<b>89</b>
La cuestión de género en la agenda de políticas públicas María Celeste Álvarez .....	<b>91</b>
Las brechas de género frente al desarrollo en disputa Estela Díaz .....	<b>97</b>
Las desigualdades de género en las relaciones laborales en Argentina: un problema vigente y multidimensional Alejandra Angriman .....	<b>103</b>
<b>Capítulo 6. Transición justa hacia una economía ambientalmente sustentable</b> .....	<b>111</b>
La Argentina y el cambio climático en el marco de los ODS Enrique Maurtua Konstantinidis - Romina Castro - Pablo Somoza - Joaquín Turco - Sergio Luis González .....	<b>113</b>
<b>Capítulo 7. Desarrollo económico con trabajo decente</b> .....	<b>127</b>
DESARROLLO ECONÓMICO >>>	
ODS 8: ¿Trabajo Decente para todos hasta 2030? Giulia Massobrio - Carlos Ledesma .....	<b>129</b>
El ODS 8 en la Argentina: malas políticas y pésimos resultados del plan económico neoliberal del gobierno de Macri Carlos Bianco .....	<b>139</b>
Hacia un modelo de desarrollo con inclusión. Límites al cumplimiento de las Metas del ODS 8 Guillermo Zuccotti .....	<b>151</b>
TRABAJO INFANTIL Y TRABAJO FORZOSO >>>	
Eliminar el trabajo infantil y el trabajo forzoso como prioridad sindical Hernán Ruggirello .....	<b>161</b>

<b>Capítulo 8. Espacios urbanos inclusivos, seguros y sostenibles</b> .....	<b>167</b>
Ciudades, infraestructura y territorios sostenibles desde la mirada sindical María Carla Rodríguez.....	<b>169</b>
<b>Capítulo 9. Reducir la desigualdad</b> .....	<b>181</b>
Desigualdad e instituciones laborales Marta Novick.....	<b>183</b>
<b>Capítulo 10. Democracia, justicia y libertad sindical</b> .....	<b>195</b>
Memoria y Verdad en la Argentina actual: su impacto sobre el proceso de justicia Verónica Torras.....	<b>197</b>
Libertad sindical en la Agenda 2030 Marta Pujadas - Mónica Tepfer - Guillermo Zuccotti.....	<b>201</b>
La Secretaría de derechos humanos de la CGTRA y su Observatorio del trabajo Julio Piumato.....	<b>209</b>
Visión de la Red de Trabajadores de Impuestos, Control Público y Justicia (ICP) sobre la Agenda 2030 Federico Recgan - Hugo Quintana - Sergio Hemsani - Julio Piumato - Ariel Pringles - Guillermo Imbrogno - Ángel Riguet .....	<b>217</b>
<b>Capítulo 11. Participación de la sociedad y alianzas inclusivas</b> .....	<b>225</b>
Alianzas inclusivas: experiencias de incidencia internacional de las organizaciones sociales del ámbito educativo Maximiliano C. Estigarribia.....	<b>227</b>
La inclusión social de los y las jóvenes en la Agenda 2030 Adrián Falco - Rolando Kandel - Cecilia López Chapato - Yosleidy Mendoza - Alejandra Solla.....	<b>235</b>
La implementación de la Agenda 2030 en el ODS 17: Alianzas para lograr los Objetivos Hernán Medina - Agustina Carpio .....	<b>245</b>
<b>Capítulo 12. Seguimiento sindical a la Agenda 2030 en Argentina</b> .....	<b>261</b>
Monitoreo de la Agenda 2030 en Argentina: a dos años de su vigencia Marita González .....	<b>263</b>





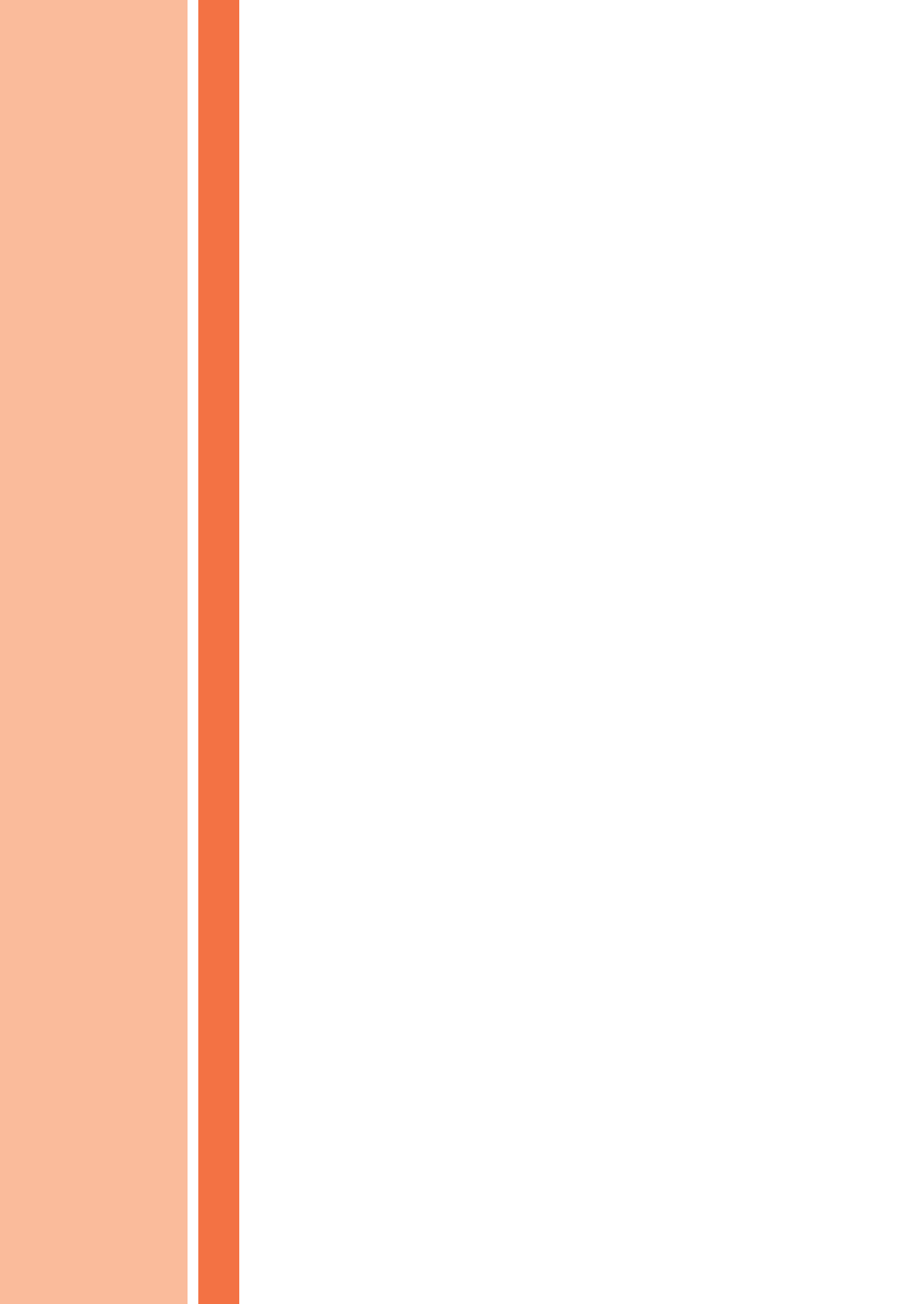
# Fin de la pobreza Hambre **CERO**

Salud y bienestar  
Educación de calidad

Trabajo decente y  
crecimiento económico

Igualdad  
de género

*Introducción* ●



La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es el mayor compromiso asumido por la comunidad internacional para transitar la construcción de un planeta con mayor bienestar para todos y todas, más igualitario y con justicia social y ambiental. Fue adoptada en la Cumbre de las Naciones Unidas de septiembre de 2015 por 193 países y se propone lograr la erradicación de la pobreza y la protección del planeta, y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible.

La Agenda 2030 está conformada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 169 Metas y 209 Indicadores. Abarca en forma concomitante todos los temas de desarrollo que conciernen al movimiento obrero, tales como la promoción del trabajo decente, la lucha contra la desigualdad, la igualdad de género, una educación de calidad para todos y todas.

Los sindicatos fuimos actores fundamentales en la construcción de los ODS y sus metas, con la inclusión de prioridades tales como el trabajo decente, la lucha contra la desigualdad, la educación pública universal y gratuita, la reducción de las desigualdades, el derecho al acceso al hábitat, el cuidado del ambiente, la transición justa y la participación de la sociedad civil en su implementación y monitoreo.

El sindicalismo argentino –Confederación General del Trabajo (CGTRA), Central de Trabajadores de la Argentina Trabajadores (CTA-T) y Central de Trabajadores de la Argentina Autónoma (CTA-A)– nos hemos involucrado a través de la Red Sindical de Cooperación al desarrollo de la Confederación Sindical Internacional (CSI) y su regional de las Américas para incidir en el proceso de adopción de la Agenda y sus contenidos, así como en nuestra demanda para que la misma sea internalizada en las políticas públicas y con participación de la sociedad civil. Es que esta agenda no es de un gobierno en particular, sino que es del conjunto de la sociedad argentina, y así lo define el ODS 17. Sin participación de la sociedad civil, sin alianzas inclusivas, los objetivos no podrán ser logrados y la sociedad será ajena a los compromisos asumidos por los gobiernos.

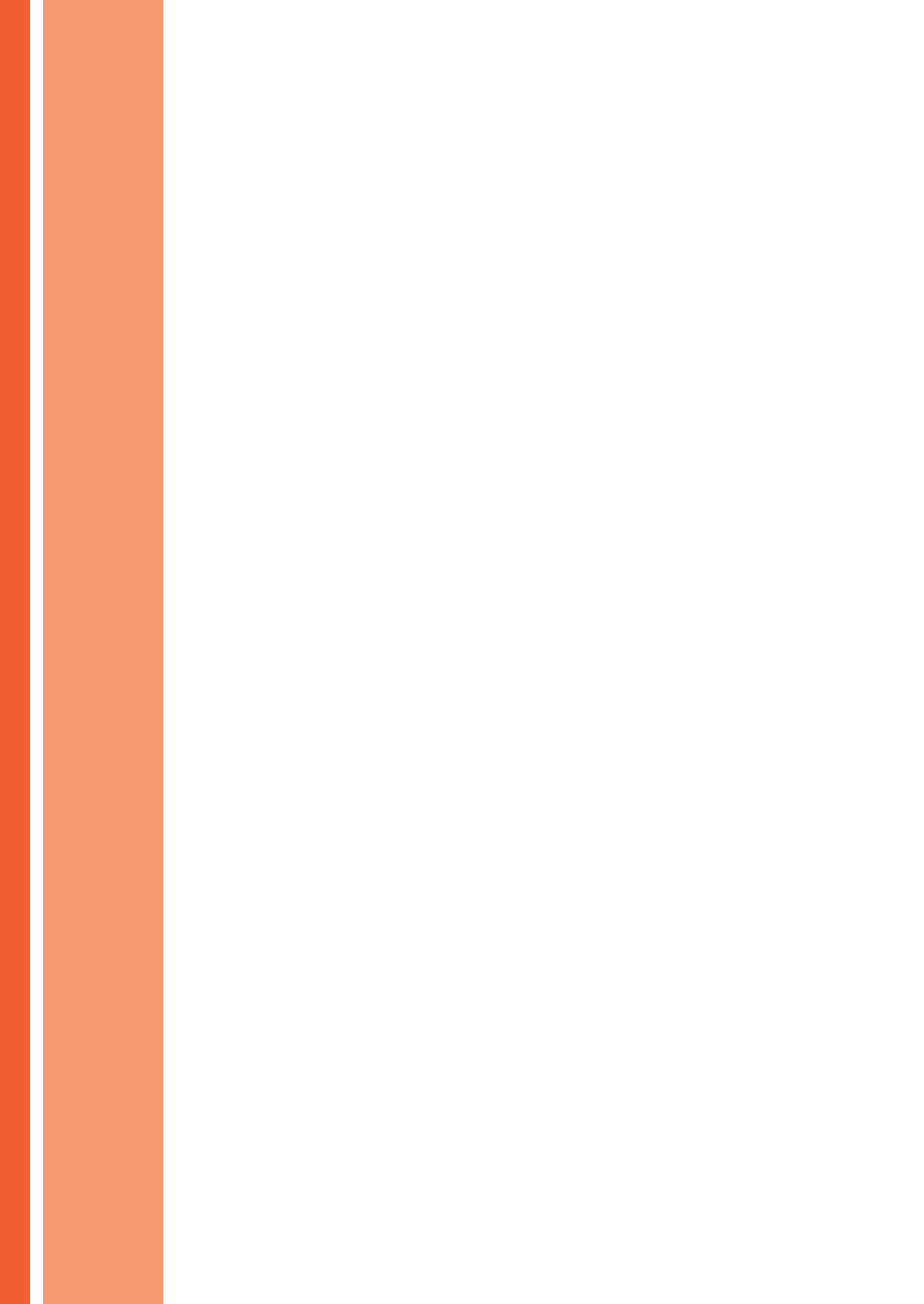
En Argentina, la CGTRA, CTA-A y CTA-T, y diversas organizaciones sociales temáticas y territoriales articuladas en redes a nivel local, regional e internacional, nos hemos encontrado en diversos espacios regionales e internacionales, trabajando conjuntamente en el proceso de construcción y adopción de los ODS y en el seguimiento del compromiso del Estado nacional en el efectivo cumplimiento de la

Agenda 2030. Este libro es también resultado de esos encuentros. El movimiento sindical aspiró desde la puesta en marcha de esta Agenda a hacer un seguimiento conjunto del desarrollo con diferentes ONG, movimientos sociales, organizaciones feministas, campesinos, de derechos humanos, migrantes, pueblos originarios, universidades y academia; es decir, todas las fuerzas vivas de la Argentina. Por eso este libro, si bien es un recorrido de la Agenda 2030 y su implementación en Argentina desde la perspectiva sindical, es también fruto del trabajo de estas organizaciones que trabajan con un enfoque basado en derechos humanos y que, por ello, están presentes en estas páginas.

En esa confluencia y articulación, presentamos esta pluralidad de voces en la que no aspiramos a ser unívocos, sino mostrarnos con la diversidad que garantiza un país democrático y una sociedad libre.



*A modo de prólogo* ●



# Los sindicatos argentinos trabajamos para el cumplimiento de la Agenda 2030

**Gerardo Martínez**

*Secretario de Relaciones Internacionales  
Miembro Titular del Consejo de Administración de la OIT  
CGTRA*

La Agenda 2030, adoptada en el marco de la Asamblea de Naciones Unidas en septiembre de 2015, constituye un compromiso de 193 países para alcanzar de forma universal el imperativo ético de la justicia social, a partir de una triple dimensión: social, económica y ambiental.

Esta transversalidad e interdependencia constituyen un desafío para la humanidad, que durante los últimos siglos ha intentado divorciar el desarrollo económico del cuidado del medio ambiente, el respeto por la diversidad y la inclusión social.

La conjunción de todos estos objetivos constituye el primer hito de la historia para romper con las estructuras segmentadas que restringen el desarrollo social a un papel residual de políticas para los más pobres, pero sin lograr una inclusión verdadera que empodere a nuestros pueblos.

El camino para la adopción de la Agenda 2030 se inició con un elemento que no estaba presente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de 2000-2015: la exigencia de un compromiso de parte de los Estados para financiar el desarrollo a partir de mecanismos transparentes, de responsabilidades diferenciadas entre los países en desarrollo y los países desarrollados, haciendo patente el papel ineludible de los Estados para movilizar sus presupuestos en aras de una reducción significativa de la desigualdad y la pobreza.

Este compromiso definió la necesidad de participación de la sociedad en la elaboración y ejecución de los proyectos de cooperación internacional, lo cual también mostraría sus límites en la ausencia de una debida regulación contra la evasión y la elusión fiscal, en particular en los territorios desregulados, verdaderas guaridas fiscales que son la contracara del incremento continuo de la brecha de desigualdad entre países ricos y pobres.

Nuestro trabajo sindical se aboca a la justicia fiscal, porque estamos convencidos de que una regulación adecuada, la transparencia y la rendición de cuentas impactan siempre en el trabajo decente, en la reducción de la pobreza y en las desigualdades en todas sus formas.



En este libro se aborda, entre otros temas, el papel que juegan la transparencia fiscal, el sistema impositivo y la deuda externa para alcanzar o frustrar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con indicadores tanto cuantitativos como cualitativos.

La Agenda coloca la responsabilidad que tenemos con las generaciones venideras y con su derecho a gozar de un ambiente sano, de un desarrollo inclusivo. Por esa razón, resulta imperiosa la necesidad de desvincular el crecimiento económico del uso y abuso de los recursos naturales (ODS 12). Desde el movimiento obrero hemos intervenido en la construcción de la agenda de la Cumbre de Cambio Climático, donde logramos incluir nuestra concepción de transición justa, acuñada en la Conferencia de las Partes celebrada en Bali (COP 13), y que se convirtió en una condición clave para afrontar los cambios en los sistemas de producción, reducir las emisiones de carbono y recentrar la atención en la reconversión productiva y el impacto en el empleo.

Nuestro trabajo en la COP de París –diciembre de 2015– quedó plasmado en varios de los ODS, tanto en la Acción Global por el Clima como en las problemáticas que afectan nuestro planeta: agua y saneamiento, energía asequible y no contaminante, ciudades y comunidades sostenibles, océanos, vida de ecosistemas terrestres (ODS 13, 6,7, 11,14 y 15).

Es cierto que todo este avance tuvo como contrapartida la modificación de escenarios globales ante el cambio de políticas climáticas de Estados Unidos.

Nuestras acciones sindicales se orientan decididamente a lograr que se retome el compromiso sobre los daños ocasionados por el cambio climático. Así lo estamos manifestando en nuestras prioridades del Labour 20 (Argentina, 2018), exigiendo a los gobiernos avanzar hacia su implementación total, en conformidad con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y de las respectivas capacidades, en adhesión al Plan de Acción del G20 sobre Clima y Energía para el Crecimiento.

Hemos trabajado intensamente en la construcción de la propia Agenda 2030 y hemos logrado una incidencia en los gobiernos para que la reducción de la pobreza y la eliminación del hambre (ODS 1 y 2) superara la mera adopción de metas e indicadores basados en “ingresos por dólares” y que, por el contrario, se visibilizara la multidimensionalidad de la pobreza, relacionada con carencias y déficits estructurales en el acceso a la salud, la educación de calidad, pública y universal, así como en la formación permanente, la igualdad para las mujeres y niñas en todos los órdenes y el trabajo decente (ODS 3, 4, 5 y 8).

Para el sindicalismo internacional, esta agenda tiene sentido real en la medida en que los gobiernos tomen decisiones en lo que respecta al ejercicio pleno de los ejes del trabajo decente como verdadera herramienta para reducir la desigualdad.

En este camino, el movimiento sindical propició un giro histórico en el orden internacional con la adopción del ODS 10: “La desigualdad en y entre los países”.

Nos sentimos partícipes directos de este logro porque es una demanda histórica de la clase trabajadora lograr una justa distribución de la riqueza, y poner fin a la vieja división internacional del trabajo que confina a los países menos desarrollados a ser meros proveedores de materias primas y producción extractiva.

Esta matriz productiva, de limitada generación de valor agregado, solo ha redundado en el incremento de las desigualdades de nuestros pueblos, las crisis cíclicas sistémicas y la fragilidad de nuestras economías frente a la volatilidad de los mercados, lo que ha generado un impacto muy negativo y retrocesos sistemáticos en nuestras débiles democracias.

En las siguientes páginas, los sindicatos y aliados de la sociedad civil ponemos de manifiesto el desafío central de alinear el desarrollo sostenible con las políticas de industrialización, innovación e infraestructura (ODS 9), pero también señalamos la distancia que existe entre la Agenda 2030 y las políticas de libre comercio.

Los sindicatos exigimos, y así lo hacemos saber en esta obra, que los organismos multilaterales deben dar observancia a la “coherencia de políticas” que tanto declaman, respetando la soberanía de los pueblos y su derecho al desarrollo.

Se analizan también los principales déficits y desafíos que tenemos como país y región en relación con la transparencia, los poderes del Estado, la participación de la sociedad civil, y describimos algunas claves para lograr sociedades pacíficas y libres.

Además, se observan con preocupación los retrocesos de las instituciones de derecho y de la democracia en nuestra región, y se elabora una verdadera guía de nuestras aspiraciones en materia de transparencia de las instituciones, libertad de expresión, justicia independiente del poder político y de las grandes corporaciones, libertad sindical y diálogo social como piedras angulares de la democracia.

Nuestro papel como sindicatos es reforzar las denuncias por violaciones de derechos humanos y sindicales, y por los avasallamientos institucionales que se observan en nuestra región –el caso de Brasil es el más flagrante, pero no el único–, y mejorar nuestras democracias para que ellas sean más participativas, igualitarias y emancipadoras.

No desconocemos además que la Agenda 2030 tiene serias deficiencias respecto de la dimensión cultural que nos define en nuestra identidad, nuestros legados y tradiciones, y aquello que exhibe todo lo que es patrimonio de la humanidad y que debe ser preservado.

Asimismo, existe un importante déficit en temas fundamentales que marcan nuestra agenda como trabajadores y trabajadoras del mundo, como es el caso de los

migrantes y refugiados, que están transformando la geopolítica, pero también los propios procesos de producción y consumo.

Como sindicatos de Argentina, y en asociación con los movimientos y organizaciones sociales, impulsamos que en la adecuación de los ODS a las prioridades nacionales, sean consideradas estas distintas dimensiones en todas las políticas y en consulta con los actores sociales, privilegiando el diálogo social efectivo e institucionalizado.

La Agenda 2030 no es solamente un compromiso de los gobiernos, sino que todos tenemos el derecho y la obligación de involucrarnos, construir y monitorear su cumplimiento. Los sindicatos trabajamos en este camino.

El ODS 17 de Alianzas Inclusivas potenció un camino de acción conjunta, ya iniciado por nuestras centrales sindicales junto con organizaciones de la sociedad civil: feministas, pueblos originarios, universidades, ambientalistas, diversidad sexual, organizaciones de derechos humanos, ONG del desarrollo y otros movimientos sociales para el seguimiento, monitoreo, sensibilización y apropiación de la Agenda 2030.

El papel de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es fundamental para el trabajo de los sindicatos en la Agenda 2030, que se suma al importante recorrido hecho con el conjunto de las agencias de Naciones Unidas para la adopción de los ODS y la participación de los trabajadores y trabajadoras en todas las políticas.

Es imprescindible pensar en un desarrollo inclusivo para un mundo sostenible en el cual el trabajo con derechos es un factor fundamental y excluyente a la hora de lograr cualquier meta de desarrollo. Los trabajadores y sus organizaciones representativas son actores centrales para lograr que los ODS sean una realidad. Sostenemos como premisa que la universalización de la justicia social debe trascender los tiempos políticos y requiere el compromiso de todos.

# La Agenda 2030: un desafío para los trabajadores

**Roberto Baradel**

*Secretario de Relaciones Internacionales  
CTA-T*

El actual debate mundial está centrado en la vigencia del multilateralismo versus el unilateralismo de facto, en el cual los países más poderosos toman decisiones que no respetan los consensos universales. El contexto global se caracteriza por un permanente estado de inestabilidad política, social, económica y ambiental. Existen conflictos militares abiertos, como el de Siria y el de Israel-Palestina, crisis económicas que no logran ser superadas. Se adoptan políticas de ajuste y exclusión social bajo una gobernanza neoliberal sustentada en un modelo de valoración financiera, que redundo en una mayor concentración económica y en un incremento de la desigualdad. En definitiva, un mundo atravesado por problemas humanitarios no resueltos: hambre, pobreza, nuevos fenómenos migratorios, desastres naturales, entre otros.

Luego de los escasos resultados alcanzados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la comunidad internacional ensaya una respuesta destinada a cambiar el actual paradigma de desarrollo y construir sociedades pacíficas, más justas, solidarias e inclusivas, en las que se protejan los derechos humanos, el planeta y sus recursos naturales. El compromiso político de los países expresado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como el Acuerdo de París sobre Cambio Climático y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), pone sobre la mesa la discusión de metas comunes y de un programa para su implementación, a través del intercambio, de la cooperación, de las buenas prácticas y el aprendizaje entre pares.

La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible es un triunfo del multilateralismo y una ambiciosa propuesta de esfuerzos emprendida para la humanidad. Se trata de una agenda universal, comprensiva, interdependiente, que genera compromisos para todos los países del mundo y para todos los sectores de la sociedad. Si bien para los trabajadores estos compromisos no logran satisfacer todas nuestras aspiraciones y propuestas sobre cómo alcanzar una nueva gobernanza global, los vemos como una oportunidad que permite responder a la urgencia y gravedad de los desafíos que se enfrentan en materia de justicia social, equidad, estabilidad, paz y desarrollo.

Son compromisos gubernamentales en materia de aplicación de políticas, movilización de recursos, profundización de la democracia y de la participación social en

la definición e implementación de las políticas públicas. Lamentablemente, debemos resaltar que, en el caso argentino, desde la firma de estos acuerdos a la fecha, no observamos avances significativos en la implementación de los compromisos asumidos. Más bien, las políticas adoptadas por la actual gestión gubernamental van en sentido contrario a los 17 Objetivos y Metas de los ODS y la Agenda 2030. Cada uno de los indicadores muestra un importante retroceso respecto del incremento de la pobreza y el hambre de nuestro pueblo, el aumento de la desigualdad, el crecimiento del desempleo y la precarización laboral, la crisis económica, el ataque sistemático a las organizaciones sindicales, la degradación de la calidad democrática y de las instituciones de la república, desarticulando un conjunto de políticas públicas que procuraban la inclusión, la equidad y la reparación social.

El movimiento sindical argentino, en acuerdo con el sindicalismo mundial, se ha comprometido con la implementación y la evaluación del cumplimiento de la Agenda 2030, con acciones de formación, cooperación, participación e incidencia. Esta publicación es un aporte que confirma nuestro compromiso en la construcción de un mundo más justo, más pacífico, más equitativo, más libre y más sustentable.

# La Agenda 2030 desde la perspectiva sindical

**Adolfo Aguirre**

*Secretario de Relaciones Internacionales*

*CTA-A*

Desde la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA-A), venimos recorriendo un largo camino de intercambio y participación a nivel internacional para lograr una agenda global de políticas que integre las prioridades del mundo trabajador.

Hemos seguido de cerca y hemos luchado por incidir en los procesos que tuvieron lugar con la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y también con la Cumbre histórica de Río+20. Estamos convencidos de la necesidad de alcanzar un desarrollo sostenible que busque la erradicación de la pobreza y el acceso a derechos fundamentales para todos y todas.

Para comprender la necesidad de una agenda como la de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), basta con apreciar la actual coyuntura política global: asistimos a una etapa donde los problemas de distribución de la riqueza son severos y requieren de una respuesta inmediata, porque incluso para países industrializados con trayectorias más igualitarias, la desigualdad entre ricos y pobres viene aumentando aceleradamente.

En su último informe sobre tendencias del empleo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) advierte sobre el constante avance del desempleo a nivel mundial a partir de la crisis de 2009. Para 2018, se estima que habrá 192 millones de desempleados en el mundo. A esto, se suma la problemática de quienes son considerados como empleados en situaciones precarias y vulnerables, que se calcula que serán 1400 millones de personas.

En resumen, dos tercios de la clase trabajadora mundial se encuentra en una situación de desempleo o de empleo precario, sin acceso a la posibilidad de sindicalizarse y de un empleo digno. América Latina y el Caribe tienen un patrón similar al mundial. En el mismo informe de la OIT, se remarca la existencia de más de 25 millones de desempleados en la región, a lo que se agrega la cifra de 91 millones de empleos precarios. A esto debemos agregarle la proliferación del subempleo y de la actividad cuentapropista, en detrimento del trabajo asalariado.

Mientras tanto, las grandes empresas transnacionales controlan el 80% del comercio mundial, a través de sus cadenas globales de valor. Estas cadenas enlazan la

empresa núcleo con una larga lista de tercerizadas y empresas subsidiarias, y así franquean la organización sindical sectorial. La concentración y la transnacionalización de estas cadenas obligan a los sindicatos a reorganizarse y superar las barreras sectoriales y empresariales.

Por ello, y como movimiento trabajador organizado, seguimos de cerca el proceso de definición de los ODS en el año 2015, en la búsqueda de que entre las prioridades estuvieran los derechos fundamentales de los trabajadores y trabajadoras. Entendimos la problemática de los cambios climáticos, los vínculos de la degradación ambiental con la pobreza y la necesidad de avanzar en estrategias de desarrollo sustentable que tuvieran un equilibrio entre lo social, lo económico y lo ambiental. Bajo esta convicción fue que reivindicamos como bandera principal nuestro modelo de “transición justa”. Un modelo en el que, desde el diálogo social, se trabaje para que la transición hacia una sociedad baja en carbono no implique costes a los trabajadores de los sectores afectados por la nueva organización del trabajo.

Al día de hoy, podemos afirmar que se ha logrado una agenda que abarca en forma concomitante todas las líneas de trabajo del movimiento obrero, tales como la promoción del trabajo decente, la lucha contra la desigualdad, la igualdad de género, una educación de calidad, y el compromiso de los Estados para lograr sociedades más justas, inclusivas y pacíficas.

En este contexto, el interés en la adopción efectiva de la Agenda 2030, y la acción mancomunada de los trabajadores y trabajadoras a nivel regional e internacional para supervisar la implementación, es indudable. El panorama de una concentración de la riqueza cada vez mayor y el aumento de la desigualdad son fenómenos globales que tienen su correlato en nuestro país. Pero la agenda de política nacional requiere también de una estrategia regional e internacional. Los problemas y los retos mencionados anteriormente son similares a lo largo de la región, por lo que sus resoluciones requieren de una alianza más allá de las fronteras para poder paliarlos. Al mismo tiempo, estamos convencidos –y así lo reza el ODS 17, sobre Alianzas inclusivas– de que el seguimiento y control junto con otras organizaciones de la sociedad civil, con el fin de que nuestros gobiernos cumplan las metas que proponen los ODS, es una línea política fundamental de cada uno de nuestros países para llegar al mundo que queremos.

Consideramos que la adopción de la Agenda 2030 por parte de 193 Estados en septiembre de 2015 fue un paso clave, pero que es solo el comienzo de un largo proceso en pos de alcanzar el mundo que queremos, porque requiere de un compromiso a largo plazo que debe trascender el color de los gobiernos de turno. Ahora estamos inmersos en un camino donde los compromisos asumidos pueden ser evaluados desde la matriz de las políticas públicas que los Estados llevan a cabo.

Está claro que las dimensiones natural, social y económica del “desarrollo sustentable” no pueden sumarse aritméticamente, porque se trata de intervenir en un

sistema complejo, una totalidad integrada que opera en función del conjunto de las relaciones entre sus elementos como un todo, y donde la contribución de cada elemento o subsistema afecta el funcionamiento de la totalidad. Cada componente (natural, social y económico) posee tiempos distintos que deben compatibilizarse entre sí, y esto no puede lograrse sino a través de la política, que es el elemento que los amalgama. Allí es donde depositamos nuestras energías para lograr la transformación del mundo hacia el futuro que queremos.

Los 17 Objetivos que integran la Agenda 2030 ponen de relieve las prioridades que debemos promover para alcanzar la justicia social. La pobreza, el hambre, la salud, la educación, la igualdad de género, la paz, son los rieles que sirven de guía en el camino, pero sin la articulación de la acción política, esos objetivos no pueden ser alcanzados.

Por ello, junto con las demás organizaciones del movimiento sindical argentino y organizaciones de la sociedad civil, nos enfocamos en ver cuál es el marco nacional que nuestro gobierno propone para cumplimentar con la Agenda 2030 en una matriz de evaluación anual.

Los sindicatos fuimos actores fundamentales, en la construcción de los ODS y sus Metas, para la inclusión e implementación de prioridades como el trabajo decente, la lucha contra la desigualdad, la educación universal, la transición justa y la participación de la sociedad civil, y para el monitoreo de esos objetivos. Ahora, nuestro rol se enfoca en lograr una implicación desde las bases para el monitoreo del cumplimiento de la Agenda 2030, a partir de la exigencia de transparencia, consulta y diálogo con las agencias gubernamentales.

Queremos convertir la Agenda 2030 en una herramienta de control sobre nuestros gobernantes, para atacar los pilares de la inequidad que llevan a la pobreza, el hambre y la marginalidad. Pero ello no puede ser garantizado si los 17 Objetivos de la Agenda 2030 no son abordados por los gobiernos desde una perspectiva multidimensional para alcanzar el trabajo decente para todos y todas. En este sentido, abogamos por que el combate al cambio climático sea canalizado a través de una transición justa. Del mismo modo, objetivos como el 10, por ejemplo, no pueden ser seriamente atacados si no existen políticas públicas que permitan al Estado recuperar su capacidad de captura de la renta extraordinaria para una efectiva distribución de la riqueza en aras de la justicia social. Esto es impensable si no se avanza en medidas que ataquen la evasión impositiva, así como los flujos financieros ilícitos. Tampoco es posible cumplir con la Meta 7 de ese objetivo si no garantizamos el derecho efectivo de las personas tanto a migrar como a no hacerlo, es decir, a crear las condiciones para que la migración sea una opción y no una obligación. Nuestras luchas por la igualdad de género y por el respeto a los derechos de los pueblos originarios, ampliamente vulnerados, tampoco pueden ser abordadas sin una visión interseccional.



El cambio de modelo económico y social que permita la sostenibilidad en todo el planeta debe buscarse con diálogos que aseguren que la globalización redunde en beneficio de todos, garantizando la justa distribución de la riqueza y soberanía tecnológica, para no reproducir los esquemas de dependencia. Debe hacerse sin dejar colectivos o regiones discriminados como víctimas de la riqueza y el consumo insostenible de otros; por el contrario, debe estar basado en el reconocimiento de la solidaridad y la obligación de revertir la mercantilización y degradación del patrimonio natural del modelo actual. En todo ello juega un rol primordial otro de los objetivos fundamentales de la Agenda, que es la garantía para lograr sociedades pacíficas.

## El compromiso sindical por un mundo sostenible

**Pablo Micheli**

CTA-A

En el 2015, la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible dejó como resultado la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan que a partir de 17 Objetivos y 169 Metas abarca temas ambientales, de bienestar, económicos y sociales.

Esta agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) supone un desafío importante pero también una oportunidad para que, a través del compromiso de los gobiernos, sindicatos, movimientos sociales y organizaciones de distintos espacios, pueda lograrse una transversalidad que permita trabajar en conjunto ante las problemáticas globales.

De esta manera, la lucha por combatir la pobreza y el hambre, por la justa distribución de la riqueza, por un desarrollo económico inclusivo que proteja el medio ambiente, por promover el empleo pleno, productivo y decente, por la igualdad de géneros, por el equitativo acceso a una energía sostenible y segura, entre otros puntos que nos convocan, no será posible si no nos comprometemos a trabajar en pos de ello de manera unida y responsable.

En este sentido, desde el sindicalismo argentino empujamos en el camino de pedido de diálogo y lucha ante las políticas que van en detrimento de los derechos de las trabajadoras y trabajadores, que permiten la libre explotación de las mineras que contaminan nuestros ríos y suelos, que dificultan el acceso a los servicios básicos a través de tarifazos, y considerando la energía como una mercancía en lugar de como un derecho humano. Pero también, fomentamos el debate constante sobre la justa distribución de la riqueza, los derechos de las mujeres y los distintos géneros, así como también sobre los pueblos originarios y las políticas que posibiliten el desarrollo de una producción alimentaria sostenible, entre otros.

Como CTA-A hemos estado participando desde el principio, en conjunto con la CGTRA y la CTA-T, con el convencimiento de colocar a las personas en el centro del desarrollo; un desarrollo sostenible en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres y en armonía con la "casa común", es decir, el medio ambiente.

Desde su fundación, son cientos las iniciativas que, en concordancia con los ODS de la Agenda 2030, hemos llevado adelante desde la CTA-A con el fin de reducir

y, en algún momento, erradicar las desigualdades en y entre los países: desde la lucha por la asignación salarial para todos los niños y niñas, en la que marchamos con los Chicos del Pueblo –que no distinguía entre trabajadores ocupados y desocupados en el contexto de los años ‘90–, pasando por la instancia de que todos los sectores tengan la posibilidad de discutir los Convenios Colectivos de Trabajo, hasta la actual y constante pelea por los derechos de los trabajadores jubilados y la igualdad de género. Por este motivo, ratificamos nuestro compromiso en este espacio, trabajando de manera firme y responsable para un mundo sostenible por y para todos.

## Somos actores del desarrollo y los ODS nos interesan

**Víctor Báez Mosqueira**

*Secretario general de la Confederación Sindical de las Américas (CSA)*

Todo el mundo aplaude cuando los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales adoptan medidas que contribuyen al desarrollo humano como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), aprobados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2000, y los más recientes 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), también adoptados por la misma organización en 2015.

Indudablemente, los ODS son de gran interés para los sindicatos, porque somos actores del desarrollo, y el empleo, el trabajo y sus derechos son parte del marco del desarrollo. Así, la Confederación Sindical Internacional (CSI) eligió seis de estos objetivos como prioritarios para el apoyo y compromiso del movimiento sindical.

El ODS 1 (“Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”), el ODS 5 (“Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas”), el ODS 8 (“Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”), el ODS 10 (“Reducir la desigualdad en y entre los países”), el ODS 13 (“Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”) y, finalmente, el ODS 16 (“Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”).

Creo que, además de estos objetivos, hay otros que necesitan de la perspectiva de los trabajadores y trabajadoras, como el ODS 2 (“Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”), que sería impensable de cumplir sin la participación de los trabajadores y trabajadoras de la agricultura y de la industria de la alimentación, entre otros. De la misma manera pienso sobre el ODS 3 (“Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”), el ODS 4 (“Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje para todos durante toda la vida”), el ODS 6 (“Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”), el ODS 7 (“Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos”) y el ODS 9 (“Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”).

Estas categorías son, respectivamente, de los trabajadores de la salud y la educación, los servidores públicos, trabajadores de servicios urbanos, petroleros, electricistas, de la construcción civil, investigadores académicos y de la industria en general, además de otros sectores relacionados.

Propongo entonces que organizaciones como la CSI y la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA) se comprometan en la defensa práctica de estos Objetivos y apoyen a las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI) en la búsqueda de su cumplimiento.

Apoyar y defender la agenda de los ODS es una tarea relativamente fácil. Hay consenso sobre ellos, pero no sobre cómo alcanzarlos en la fecha prevista de 2030. Existen varias dificultades que no debemos ocultar sino exponerlas abiertamente, principalmente, la visión ideológica que orienta a los gobernantes y a muchos dirigentes y burócratas de las organizaciones internacionales de priorizar los ajustes macroeconómicos y las políticas de austeridad, que solamente han beneficiado a las grandes corporaciones transnacionales y al sector financiero, a partir del entendimiento equivocado de que los ODS solamente pueden ser cumplidos si hay equilibrio fiscal. Esto, en lugar de incluir a la gente, ha traído como consecuencia una creciente exclusión social.

La visión que los sindicatos defendemos es que la viabilidad de los ODS fomentará la economía, como ya lo dijo y comprobó el presidente Lula da Silva durante los dos mandatos al frente del gobierno brasileño. Enfrentó la crisis económica brasileña en 2009 con inversiones estatales y generación de empleos, así como con programas de redistribución de renta y de aceleración del crecimiento. De 2003 a 2015, gracias a una política anticíclica y de inversiones en políticas de inclusión social, cerca de 30 millones de personas en Brasil salieron de la extrema pobreza y ascendieron a una mejor situación social.

Por otro lado, no tengamos dudas de que muchos de los países en desarrollo y de mayor pobreza relativa dependerán de los recursos de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) para alcanzar los resultados previstos en los ODS. El problema es que la AOD, apoyada en el discurso gubernamental por los conceptos de "eficacia del desarrollo" y búsqueda de "fuentes alternativas" de recursos para la cooperación, ha proporcionado un involucramiento cada vez mayor del sector privado en el diseño y gestión de proyectos, además de la ejecución de servicios públicos, por medio de las llamadas Asociaciones Público-Privadas (APP), lo que en la práctica está privatizando cada vez más la AOD.

La AOD de muchos países desarrollados (si no de todos) carece de un interés real de que un país o una región se desarrolle. Tiene el objetivo real de que las empresas transnacionales con origen en esas naciones ricas tengan mayores ventajas para operar mejor y tener más lucro. De acuerdo con los estudios realizados por la CSI y la CSA sobre las políticas actuales de las Instituciones de Financiamiento de Desarrollo (IFD) y el involucramiento cada vez mayor del sector privado en la gestión de recursos públicos de cooperación, es evidente el perjuicio para las poblaciones que deberían ser beneficiadas, así como la exclusión de los actores gubernamentales y sociales en la ejecución de proyectos, la precariedad o falta de monitoreo, la baja transparencia y la existencia de mecanismos precarios o nulos de rendición de cuentas.

El informe elaborado y presentado al Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible por el Consejo Canadiense de Cooperación Internacional (CCIC, por sus siglas en inglés) en 2017, a partir de los informes voluntarios de 40 países sobre las implementaciones nacionales de los ODS, refleja varios problemas y faltas. Menciono solo dos que considero fundamentales. En primer lugar, la inexistencia de planes nacionales de desarrollo sostenible. Es decir, la Agenda 2030 no ha sido adoptada como un instrumento y guía para las políticas nacionales de desarrollo en los planos económico, social y político. Básicamente, los gobiernos que respondieron a la consulta en 2017 sólo se refirieron al cumplimiento o no de los indicadores de los ODS. En segundo lugar, la escandalosa ausencia de instrumentos de participación y diálogo social en relación con la Agenda 2030. Los únicos actores sociales tomados en consideración son las empresas privadas.

Este enfoque debe cambiar en forma urgente. Corresponde a las instituciones nacionales e internacionales involucradas en la Agenda 2030 para la implementación de los ODS pautar este debate. El movimiento sindical y social debe tener también mayor espacio para pronunciarse. Nuestra experiencia de participación en el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible en los últimos dos años ha sido absolutamente decepcionante, insuficiente, cuando no inútil, en términos de tener algún nivel de incidencia sobre los rumbos de los ODS. Defiendo incluso que los actores sociales que han comparecido en este Foro reevalúen su participación si no hay cambios en el formato de las discusiones, para evitar el riesgo de legitimar un diálogo que en la práctica no existe, al menos hasta el momento.

Frente a esto, la Agenda 2030 debe convertirse en la referencia para las políticas nacionales de desarrollo y la creación de organismos de coordinación y gestión a nivel ministerial con instrumentos de consulta efectivos a las partes interesadas, incluidos los sindicatos y las representaciones de los sectores sociales más vulnerables de nuestros países, así como punto de referencia para la elaboración de informes periódicos, transparentes y participativos.

La lógica de la gestión económica mundial y la de nuestros países debe ser invertida. En primer lugar, la economía real y la producción deben subordinar a la economía financiera y no lo contrario, como ocurre hoy, que el rentismo es hegemónico. En lo que se refiere a los ODS, esto significa que la economía debe estar subordinada a la Agenda 2030, y no la ejecución de las Metas de Desarrollo Sostenible subordinadas exclusivamente a las posibilidades emanadas de los ajustes neoliberales. Como bien lo apunta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), hace falta una nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad.

Yanis Varoufakis graficó en una conferencia el problema mundial de los países en desarrollo. De un lado, se forma una montaña de deuda y, del otro, crece una montaña de dinero ocioso. En el medio está la gente sin trabajo, porque no se invierte en la producción, en la economía real. Así no se puede disminuir la deuda ni se puede salir de la pobreza. Digo, por tanto, que con estas condiciones globales,

regionales y nacionales descritas, los ODS 2030 pueden cambiar a ODS 2100, y aun así no serán logrados.

Nuestra tarea es empujar a que los ODS sean, más temprano que tarde, una realidad y no simples discursos para limpiar la cara de las multinacionales y los bancos. No solamente porque los trabajadores y trabajadoras lo necesitamos, sino porque la humanidad toda y los demás seres vivos del planeta, incluso quienes todavía no han nacido, lo piden a gritos.

*Capítulo 1*

# La voz de las Naciones Unidas sobre la Agenda 2030







## Un desarrollo sostenible sin dejar a nadie atrás

Un desarrollo sostenible sin dejar a nadie atrás

**René Mauricio Valdés**

*Coordinador Residente de la ONU  
Representante del PNUD en Argentina*

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) consagrados en la Agenda 2030 nos llaman a abordar de manera integrada las tres dimensiones básicas del desarrollo sostenible –económica, social y ambiental–, considerando tanto sus complementariedades como sus interacciones negativas o *trade-offs*. Se trata de asegurar que el desarrollo económico sea a su vez equitativo y respetuoso con el ambiente. Con este fin, es importante considerar si los incentivos implícitos y explícitos que se derivan de las políticas económicas y financieras están correctamente alineados para motorizar la inversión pública y privada necesaria para el desarrollo sostenible. La falta de alineamiento de incentivos no solamente afecta la dimensión económica del desarrollo sostenible, sino también sus dimensiones social y ambiental. Por ello, resulta necesario cuantificar y visibilizar los retornos positivos de la inclusión social y la sostenibilidad ambiental de modo de incentivar la inversión en estas dimensiones.

Entender cómo se distribuyen los impactos de las diferentes políticas resulta crítico para alcanzar el principio de “no dejar a nadie atrás”, consagrado en la Agenda 2030. El cumplimiento de los ODS y el respeto de los derechos humanos están interconectados. La Agenda para el Desarrollo Sostenible promueve un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación.

Desde que la Agenda 2030 fue presentada oficialmente en Argentina en 2016, el Sistema de Naciones Unidas ha venido apoyando activamente el proceso de difusión, adaptación e implementación. Para ello, hemos promovido el establecimiento de lazos de cooperación y alianzas con actores gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, organizaciones basadas en la fe, sindicatos, y el sector académico, entre otros, enfatizando un enfoque integral basado en derechos.

En el caso de las organizaciones de trabajadores, cabe destacar diversas instancias e iniciativas en que la ONU en Argentina ha colaborado, y que han permitido familiarizar a representantes de los sindicatos con la Agenda 2030, y discutir sobre su aplicación en Argentina. En primer lugar, debemos destacar el mandato de la

Organización Internacional del Trabajo (OIT) como única agencia tripartita de la ONU, que reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores de 187 Estados miembro a fin de establecer las normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el trabajo decente. Este tema está consagrado en el ODS 8, que apunta a “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.

En torno a este objetivo, y en particular a la Meta 8.7 de la Agenda 2030, que busca poner fin al trabajo infantil en todas sus formas, la OIT y todo el Sistema de Naciones Unidas en Argentina apoyamos activamente durante 2017 al gobierno nacional en la organización de la IV Conferencia Mundial sobre Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil, y en el diálogo con los sindicatos y otras organizaciones en los trabajos preparatorios.

También son destacables iniciativas como el taller Participación de los/as Trabajadores/as en la Agenda 2030, organizado por la CTA-A, la CGTRA y la CTA-T, que en 2017 apoyamos desde el Sistema de Naciones Unidas. O el Curso Formación de formadores/as Comprometidas/os con la igualdad, organizado por la UOCRA y su Fundación, en conjunto con la OIT y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Convencidos de la importancia de seguir estimulando la participación de los sindicatos en la implementación de la Agenda 2030 a través del diálogo social y de su involucramiento en los procesos de monitoreo y consulta, el espíritu de las agencias del Sistema de Naciones Unidas no es otro que seguir apoyando el sector, con renovado compromiso, en sus esfuerzos por contribuir a un desarrollo sostenible, sin dejar a nadie atrás.

# La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: oportunidades y desafíos para la acción sindical

**María Helena André**

*Directora de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV)*

## Antecedentes

El 25 de septiembre de 2015, los jefes de Estado y de gobierno de los 193 países de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptaron un nuevo pacto mundial de desarrollo titulado Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>1</sup>, el cual entró en vigor el 1º de enero de 2016. Los orígenes de este nuevo marco internacional pueden encontrarse en la convergencia de dos procesos mundiales complementarios. En primer lugar, la Declaración de la Cumbre del Milenio<sup>2</sup> y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, en segundo lugar, las sucesivas Conferencias de la ONU sobre el medio ambiente.

En el año 2000, las Naciones Unidas adoptaron los ODM como el principal marco de desarrollo para el sistema internacional. Se adoptó un conjunto de ocho objetivos y se estableció 2015 como plazo para su cumplimiento. El acercamiento de esa fecha demandó un marco post 2015 para reemplazar los ODM.

En paralelo a ese proceso, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20), construida a partir de las anteriores Conferencias de la ONU sobre medio ambiente, declaró en su Documento Final<sup>3</sup>: “Reconocemos que la formulación de objetivos también podría ser útil para la puesta en marcha de medidas concretas y coherentes sobre el desarrollo sostenible. Reconocemos también

---

1 Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: Autor. Extraído de <http://www.un.org>

2 Naciones Unidas (2000). *Declaración del Milenio*. Nueva York: Autor. Extraído de <http://www.un.org>

3 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20): El futuro que queremos. Extraído de [https:// documents-dds-ny.un.org](https://documents-dds-ny.un.org)

la importancia y la utilidad de un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible, basados en el Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, que respeten plenamente todos los Principios de Río, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias, capacidad y prioridades nacionales, se ajusten al derecho internacional, se basen en compromisos ya contraídos y contribuyan a la consecución plena de los resultados de todas las grandes cumbres en las esferas económica, social y ambiental, incluido el presente documento final. Los objetivos deben abordar e incorporar de forma equilibrada las tres dimensiones del desarrollo sostenible y sus interrelaciones, y deberán ser coherentes con la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015, e integrarse en esta, lo cual contribuiría al logro del desarrollo sostenible e impulsaría la implementación y la integración del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto”.

Fue contra este telón de fondo de una convergencia de los procesos post-ODM y post-Río+20 que se negoció una nueva agenda de desarrollo post 2015, que conduciría a la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

## Naturaleza de la Agenda 2030

El marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se ubica bastante más allá de los ODM. Al lado de los objetivos básicos de desarrollo, como terminar con la pobreza y el hambre, establece una amplia gama de objetivos económicos, sociales y ambientales, desde un enfoque integrado basado en los derechos humanos. Los Objetivos y Metas de la Agenda 2030 son integrados e indivisibles, de naturaleza mundial y universalmente aplicables a todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo. Estos presentan un equilibrio entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible, a saber, la económica, la social y la ambiental. Y aseguran que ninguna quedará rezagada.

## Componentes Clave de la Agenda 2030

<b>La Declaración</b> Visión, prosperidad compartida y compromisos, un llamamiento a la acción para cambiar nuestro mundo	<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible</b> 17 Objetivos, 169 Metas e Indicadores
<b>Seguimiento y examen</b> A escalas nacional, regional y mundial	<b>Implementación</b> Medios de implementación y alianzas mundiales

## La Declaración

En la Declaración, los jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a “lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones –económica, social y ambiental– de forma equilibrada e integrada”, afirmando, además: “(...) aprovecharemos los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y procuraremos abordar los asuntos pendientes”. En la visión de La Declaración, establecen “(...) una visión de futuro sumamente ambiciosa y transformativa”. Este testimonio incluyó los siguientes propósitos:

- Aspiramos a un mundo sin pobreza, hambre, enfermedades ni privaciones, donde todas las formas de vida puedan prosperar, un mundo sin temor ni violencia.
- Aspiramos a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación.
- Aspiramos a un mundo en el que cada país disfrute de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y de trabajo decente para todos.

La Declaración basó la nueva Agenda en principios y compromisos compartidos, concretamente, en las propuestas y principios de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales sobre derechos humanos, la Declaración del Milenio, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y los resultados de todas las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas. Al implementar la Agenda 2030, los gobiernos prometen que “nadie se quedará atrás” y que se esforzarán por “hacer llegar primero a los más rezagados”.

## 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible

En la Agenda 2030, los gobiernos han adoptado “una decisión histórica sobre un amplio conjunto de objetivos y metas universales y transformativos, de gran alcance y centrados en las personas”. Estos ODS son los principales objetivos mundiales de la Agenda 2030. Así, desde aquí hasta 2030, los ODS apuntan, entre otras cosas, a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo; combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos; construir sociedades pacíficas e inclusivas; proteger los derechos humanos y promover la igualdad de géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas; garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales; crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido; prosperidad compartida y trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad. Estos 17 ODS son vistos como integrados e indivisibles, y reflejan las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

## 169 Metas

Al lado de cada objetivo hay un conjunto de metas conexas de aspiración mundial, con el que cada gobierno establece sus propias metas nacionales, orientadas por el nivel de ambición mundial. La realización de cada una de estas metas pretende contribuir al alcance de los ODS. Un total de 169 Metas fueron acordadas de modo de asegurar la conquista de los 17 Objetivos. Tanto los objetivos como las metas integran los vínculos entre los aspectos económicos, sociales y ambientales que son necesarios para llegar al desarrollo sostenible.

## Indicadores

Los ODS, que van acompañados de un conjunto de metas, son aún más elaborados, a través distintos indicadores centrados en resultados mensurables. Estos indicadores son orientados a la acción, mundiales por naturaleza y universalmente aplicables. Los indicadores brindan un medio de medir el progreso en el alcance de las metas y, por lo tanto, contribuyen a la preparación de los informes anuales sobre los ODS. En algunos casos, un indicador multipropósito resultó adecuado para medir el progreso de una meta. En otros, en los que las metas cubrían varios elementos, más de un indicador fue propuesto para cada meta. Además, se reconoció que, en determinados casos, los indicadores propuestos no cubrían todos los múltiples aspectos de la meta, lo cual exigió, en el largo plazo, esfuerzos de la comunidad estadística para desarrollar otros indicadores que complementarían los existentes, o bien perfeccionarlos. Esto significa que, en el largo plazo, los indicadores pueden evolucionar a medida que otras metodologías internacionalmente acordadas sean desarrolladas y nuevos indicadores sean adoptados para complementar los ya utilizados. Si se toma en consideración que una clave de la Agenda 2030 es que nadie debe quedar atrás, es de destacar el esfuerzo por asegurar que los indicadores estuvieran desagregados por ingreso, género, edad, raza, etnia, estatus migratorio, discapacidad, localidad geográfica y otras características relevantes en los contextos nacionales. El marco mundial de indicadores será complementado por indicadores desarrollados en los niveles regional y nacional por los Estados miembro de la ONU.

## Medios de implementación

La Agenda 2030 también ofrece una alianza mundial revitalizada para asegurar su implementación. Esta alianza está contenida en la Agenda 2030 bajo la nomenclatura de los medios de implementación y se encuentra en el Objetivo 17, al igual que en cada uno de los otros ODS. Los medios de implementación son reforzados asimismo por el documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la

Financiación para el Desarrollo, realizada en Adís Abeba en julio de 2015. Este documento final, también conocido como Agenda de Acción de Adís Abeba<sup>4</sup>, complementa los medios de implementación propuestos. Estos abarcan las finanzas, la tecnología y la creación de capacidad. Algunos de los elementos cruciales de los medios de implementación se centran en las siguientes esferas:

- Estrategias de desarrollo sostenible apropiadas nacionalmente, apoyadas por la movilización y uso efectivo de la movilización de recursos internos, el respeto por el espacio político de cada país de movilización y potenciadas por un ambiente internacional favorable.
- Financiación pública internacional para complementar los esfuerzos nacionales, incluida la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Los proveedores de AOD reafirmaron sus compromisos, “incluido el compromiso de numerosos países de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% de su ingreso nacional bruto a la Ayuda Oficial al Desarrollo de los países en desarrollo, y entre un 0,15% y un 0,2% de su ingreso nacional bruto a la Ayuda Oficial al Desarrollo de los países menos adelantados”.
- Actividad empresarial privada como impulsora del crecimiento inclusivo y la creación de empleo. A la vez que llama a los empresarios a que apliquen su creatividad para resolver los desafíos del desarrollo sostenible, la Agenda 2030 va más allá y declara, de parte de los gobiernos, el fomento “de un sector empresarial dinámico y eficiente, protegiendo al mismo tiempo los derechos laborales y los requisitos sanitarios y ambientales de conformidad con las normas y los acuerdos internacionales pertinentes y otras iniciativas que se estén llevando a cabo en esta esfera, como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y las normas laborales de la Organización Internacional del Trabajo”.
- Comercio internacional como motor para el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza.
- Sostenibilidad de la deuda a largo plazo, a través de políticas coordinadas dirigidas a la financiación de deudas, reducción de deudas, reestructuración de deudas y gestión adecuada de las deudas.
- Mecanismo de Facilitación de Tecnología, con el fin de asegurar, entre otras cosas, la transferencia de tecnologías ambientalmente adecuadas a países en desarrollo, en términos favorables.

4 Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Adís Abeba. Extraído de <http://www.un.org>



Abordar los riesgos sistémicos (como los desafíos ambientales, la crisis mundial financiera y económica, desafíos de la gobernanza económica mundial, excesiva volatilidad de los precios de las materias primas, la migración internacional, todas las formas de violencia, terrorismo, crimen y tráfico humano) y promover la coherencia política de las instituciones financieras internacionales, de inversiones, de comercio y de políticas de desarrollo.

## Seguimiento y examen

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible está comprometida con un seguimiento y un examen sistemáticos de la implementación de la Agenda a lo largo de los próximos 15 años. Este seguimiento y este examen en todos los niveles serán orientados por un conjunto de principios en el que están incluidos los siguientes:

- Serán de carácter voluntario y estarán liderados por los países, tendrán en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales y respetarán los márgenes normativos y las prioridades de cada país. Dado que la titularidad nacional es esencial para lograr el desarrollo sostenible, los resultados de los procesos nacionales servirán de fundamento para los exámenes regionales y mundiales.
- Vigilarán los progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos y metas universales, incluidos los medios de implementación, en todos los países.
- Serán abiertos, incluyentes, participativos y transparentes para todas las personas y apoyarán la presentación de informes por todas las partes interesadas pertinentes.
- Se centrarán en las personas, tendrán en cuenta las cuestiones de género, respetarán los derechos humanos y prestarán especial atención a los más pobres, los más vulnerables y los más rezagados.

El seguimiento y el examen de los objetivos serán llevados a cabo a nivel nacional, regional e internacional. En el *nivel nacional*, los Estados miembro son alentados “a que formulen lo antes posible respuestas nacionales ambiciosas para la implementación general de la presente Agenda. Esas respuestas pueden facilitar la transición hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y basarse en los instrumentos de planificación existentes, como las estrategias nacionales de desarrollo y desarrollo sostenible, según proceda”. De acuerdo con los principios del seguimiento y examen, los procesos de planificación e implementación nacionales deben ser “abiertos, incluyentes, participativos y transparentes para todas las personas y apoyarán la presentación de informes por todas las partes interesadas pertinentes”, incluidos los sindicatos. Los Estados miembro también deben ser alentados “a que realicen exámenes periódicos e inclusivos, liderados e impulsados por los

países, de los progresos nacionales y subnacionales. Esos exámenes deberán aprovechar las contribuciones de los pueblos indígenas, la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas”, incluidos los sindicatos.

Los sindicatos son, por lo tanto, llamados a participar activamente en estos procesos nacionales de seguimiento y examen sobre los ODS con la perspectiva de promover y defender los derechos de los trabajadores y los intereses de los más pobres y vulnerables. La participación sindical debería centrarse particularmente en el ODS 8, sobre crecimiento inclusivo y trabajo decente, así como sobre diversas metas respecto del trabajo decente que se encuentran en otros objetivos. El compromiso de los sindicatos en los procesos nacionales de los ODS debería darse a lo largo de todo el proceso nacional: desde la planificación hasta la implementación, el monitoreo, el examen y el reporte sobre los logros de los países en la implementación de los ODS.

El seguimiento y el examen previstos para el *nivel regional* brindan valiosas oportunidades de “aprendizaje mutuo, por ejemplo, mediante exámenes voluntarios, el intercambio de mejores prácticas y los debates sobre objetivos comunes”.

En el *nivel internacional*, el seguimiento y el examen otorgan un rol central al Foro Político de Alto Nivel (FPAN), realizando una labor coherente con la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas. El FPAN queda a cargo de lo siguiente: “facilitará el intercambio de experiencias, incluidos los éxitos, los desafíos y las lecciones aprendidas, e impartirá liderazgo político, orientación y recomendaciones para el seguimiento, y promoverá la coherencia y la coordinación de las políticas de desarrollo sostenible en todo el sistema. Además, velará por que la Agenda siga siendo pertinente y ambiciosa y se centrará en evaluar los progresos y logros conseguidos y los obstáculos a que se enfrentan los países desarrollados y los países en desarrollo, así como los problemas nuevos y emergentes”. El FPAN se reúne bajo los auspicios de la Asamblea General cada cuatro años y bajo el ECOSOC en los años intermedios.

La labor del FPAN será reportada por:

- Un informe anual sobre los progresos de los ODS que preparará el secretario general de la ONU en cooperación con el sistema de las Naciones Unidas, basado en los indicadores.
- el Informe Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, para contar con un sólido instrumento de base empírica que ayude a los elaboradores de políticas a promover el desarrollo sostenible.
- Exámenes periódicos, conforme a lo dispuesto en la Resolución 67/290 de la Asamblea General del 9 de julio de 2013. Los exámenes serán voluntarios, aunque se alentará la presentación de informes, e incluirán a los países desarrollados y en desarrollo, así como

a entidades competentes de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, como la sociedad civil y el sector privado.

- Exámenes temáticos de los progresos de los ODS, incluyendo temas transversales.
- La Agenda de Acción de Adís Abeba y los medios de implementación de los ODS.

El FPAN “respaldará la participación en los procesos de seguimiento y examen de los principales grupos y otros interesados pertinentes en consonancia con la resolución 67/290”. Esto abre las puertas para la participación del Grupo Principal sobre Trabajadores y Sindicatos en el proceso de seguimiento y examen a nivel internacional.

Desde la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en 1992, se ha reconocido que alcanzar el desarrollo sostenible requeriría la activa participación de todos los sectores de la sociedad. Inspirados en este sentimiento, nueve sectores de la sociedad fueron formalmente definidos como los principales canales a través de los cuales la participación sería facilitada en las actividades de la ONU referidas al desarrollo sostenible. Estos son oficialmente conocidos como Grupos Principales, e incluyen los siguientes sectores: Mujeres; Niños/as y Jóvenes; Pueblos Indígenas; Organizaciones no Gubernamentales; Autoridades Locales; Trabajadores y Sindicatos; Empresas e Industria; Comunidad Científica y Tecnológica; Agricultores. El Grupo Principal sobre Trabajadores y Sindicatos es coordinado por la Confederación Sindical Internacional (CSI).

En este marco, la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) ha preparado un Manual de referencia Sindical sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que presenta sus distintos componentes e identifica un conjunto de metas e indicadores prioritarios que los sindicatos podrían querer tener en cuenta en sus situaciones nacionales. Dicho manual también identifica las oportunidades y los retos a los que se enfrentan los sindicatos al participar en la elaboración de políticas económicas y sociales nacionales, apoyándose en las lecciones aprendidas de la participación sindical en procesos previos de este tipo. Dado que la Agenda 2030 representa un marco de desarrollo de 15 años, esperamos que el manual sea una herramienta útil para los sindicatos a lo largo de este periodo.

## Agenda 2030: El gran camino recorrido por el sindicalismo argentino y los desafíos a futuro

**Pedro Américo Furtado de Oliveira**

*Director de la Oficina de la OIT para la Argentina*

Agenda 2030: El gran camino recorrido por el sindicalismo argentino y los desafíos a futuro

Quiero comenzar este apartado agradeciendo a las centrales sindicales argentinas por la oportunidad de reflexionar acerca de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y señalar cómo el sindicalismo, a nivel local, puede continuar contribuyendo de manera eficaz a alcanzar los objetivos acordados.

Escribo “continuar contribuyendo” porque, históricamente, el sindicalismo argentino ha tenido una actuación destacada en el multilateralismo, muy fuerte por supuesto en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pero también en otras esferas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En el año 2000, cuando Argentina reafirmó su compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), hizo un acuerdo con las Naciones Unidas para, de manera novedosa en todo el mundo, incluir dentro de los ODM para el país el objetivo “Promover el trabajo decente”. Bajo el principio de diálogo social y la naturaleza tripartita del Programa de Trabajo Decente del País, los sindicatos acompañaron el cumplimiento de cada una de las metas, puntuales y exigentes, de estos objetivos. Participaron sobre todo en las discusiones y definiciones de los indicadores sobre el mercado de trabajo y la protección y la seguridad social, y forjaron alianzas territoriales para adaptar y monitorear avances a nivel subnacional, que involucraron la participación de los afiliados en las provincias. En los informes sistemáticos presentados a la Asamblea General de las Naciones Unidas se visibiliza el gran rol que tuvo el sindicalismo en el cumplimiento de los ODM.

Con este fuerte protagonismo como antecedente, y sumado al hecho de que trabajo y empleo han sido siempre temas de gran importancia y relevancia en la agenda nacional, con interlocutores sociales dinámicos, el rol del movimiento sindical argentino en las negociaciones que llevaron a la definición y adopción de la Agenda 2030 en septiembre de 2015 ha sido igual de significativo.

Esta nueva Agenda reconoce fuertemente la importancia que tiene el trabajo decente para lograr un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, así como sostiene la necesidad de empleo pleno y productivo. Este reconocimiento está reflejado en el ODS 8, pero también integrado a lo largo de toda la Agenda,

en sus varios objetivos y metas. Ahora bien, a dos años de su entrada en vigor, muchos son los progresos realizados por los actores locales para avanzar en la implementación de la Agenda, así como los desafíos por enfrentar.

En este sentido, desde la Oficina de la OIT en el país vemos que el gran desafío al cual deberá hacer frente el sindicalismo argentino en un futuro cercano será cómo incorporar a toda la red sindical en las iniciativas ligadas al cumplimiento de los objetivos acordados. Es decir, cómo involucrar a los delegados provinciales y a sus afiliados, y a los movimientos de base en todos los municipios en las acciones que permitan llevar adelante los distintos objetivos que nos plantea la Agenda 2030, incluyendo el ODS 8, pero también aquellos otros que contribuyen a alcanzar el trabajo decente. Citando al director general de la OIT, Guy Ryder, "todos y cada uno de nosotros tiene un papel que desempeñar [en la implementación de la Agenda 2030] para garantizar que nadie sea dejado atrás".

Existen múltiples estrategias para hacer esto, con distintos grados de complejidad. Un primer ejercicio que se puede hacer es identificar las relaciones que existen entre los sindicatos, planes o programas de acción por sector y cada uno de los ODS y sus Metas, estableciendo puntos de conexión y sinergia.

Por ejemplo, el trabajo que lleva adelante la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE) está directamente vinculado con el ODS 2, que busca "poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible", resultando clave para contribuir al cumplimiento de sus metas, tales como la 2.3, que busca "duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas". Asimismo, en el caso de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), es claro el fuerte vínculo que existe entre su trabajo y el ODS 4, que busca "garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos", y que se propone entre sus metas "aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo" (Meta 4.c).

Realizar este ejercicio, sencillo pero útil, permitiría a cada gremio delinear estrategias específicas a nivel nacional y, sobre todo, local, que permitan contribuir al alcance de las distintas metas en el país. Aquí, debería prestarse especial atención al fortalecimiento de las capacidades sindicales, a fin de garantizar la efectiva participación de los trabajadores y sus sindicatos en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de estas estrategias, o de políticas y programas afines.

El establecimiento de alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil en los distintos niveles (mundial, regional, nacional y local) resulta clave para alcanzar las 169 Metas de manera eficaz, efectiva y sostenible. El ODS 17, que llama a “revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible”, es la garantía de que los sindicatos pueden y deben sumarse a ese gran esfuerzo universal.

En este punto, me permito sugerir fortalecer también los vínculos del sindicalismo con el Sistema de Naciones Unidas en Argentina. Por mandato, por historia, por estructura y por vocación, el trabajo entre los sindicatos y la OIT se da de manera natural. Profundizar el trabajo de cada sindicato con las otras agencias, fondos y programas que forman parte de Naciones Unidas en el país, de acuerdo al mandato y los temas que abordan cada uno, puede ser parte de una estrategia más amplia que permita realizar acciones temáticas o sectoriales, integradas, coordinadas y coherentes para avanzar en el alcance de los ODS a nivel local.

Celebro nuevamente la iniciativa del sindicalismo argentino de elaborar este documento, con la diversidad de temas que aquí se abordan, y ratifico la disposición de todo el equipo de la Oficina País para continuar apoyando a las organizaciones de trabajadores en sus acciones relacionadas con el cumplimiento de las Metas de los ODS en el país.



# Terminar con el hambre y reducir la pobreza







**ODS 1:**

Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

**ODS 2:**

Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

# El marco mundial para el desarrollo: la Agenda 2030 y las acciones de la CSI

El marco mundial para el desarrollo: la Agenda 2030 y las acciones de la CSI

**Paola Simonetti - Diego López González**

*Red Sindical de Cooperación al Desarrollo  
Confederación Sindical Internacional (CSI)*

## Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: contenido y fines

En el año 2015, la Organización de Naciones Unidas adoptó un marco de desarrollo sostenible llamado Agenda 2030. La misma contiene una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados por la comunidad internacional para su realización<sup>1</sup>. En concreto, se trata de 17 Objetivos y 169 Metas orientados a poner fin a la pobreza, luchar contra las desigualdades y promover un desarrollo social, económico y ambiental<sup>2</sup>.

En realidad, la Agenda 2030 no es el primer intento de “dominar” los fines y modalidades de los procesos de desarrollo. Ya en el año 2000, con la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>3</sup>, se dio un impulso en este sentido, estableciendo ocho objetivos a realizar entre 2000 y 2015. Con datos y resultados no muy alentadores<sup>4</sup>, en 2010 se abre un periodo de reflexión y consultas, a nivel internacional, sobre cómo dar continuidad –de forma más eficaz– a un programa de desarrollo sostenible global. El “post 2015” se convierte entonces en un proceso en sí, que sirve para llevar a la comunidad inter-

1 Extraído de <http://www.un.org>

2 Extraído de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

3 Extraído de <http://www.un.org/es/millenniumgoals>

4 Extraído de <https://www.theguardian.com/global-development/datablog/2015/jul/06/what-millennium-development-goals-achieved-mdgs>

nacional hacia la elaboración y la adopción de metas más ambiciosas que se concretizan en los ODS.

Sin lugar a dudas, la Agenda 2030 implica un resultado histórico en varios aspectos.

Los ODM se basaban en una concepción del desarrollo como resolución de necesidades primarias, como la lucha contra la pobreza extrema, la mortalidad infantil, la educación primaria y otras problemáticas, pero relacionados con criterios sustancialmente cuantitativos y con un campo que se limitaba a las modalidades de ayuda/cooperación al desarrollo. Ahora, los ODS tienen una visión más amplia, con objetivos como la lucha contra las desigualdades, e introducen elementos cualitativos relacionados con la defensa de las personas, e incluso una dimensión de derechos.

Esto implica el pasaje de una agenda casi exclusivamente centrada en la ayuda al desarrollo –y tradicionalmente dirigida por los países donantes– a una agenda que, al contrario, tiene como ambición proveer un cuadro multidimensional para la promoción del progreso basado en tres pilares: el social, el económico y el ambiental.

Como resulta evidente, los ODS se desvinculan de la lógica Norte-Sur, extendiendo su relevancia a todos los países, ya sean en vía de desarrollo o desarrollados. La Agenda 2030 tiene por lo tanto una naturaleza universal que vincula a los Estados que la han adoptado.

Sobre la base de estas consideraciones, se puede afirmar que, por primera vez, la comunidad internacional ha conseguido ponerse de acuerdo sobre una concepción holística del desarrollo basada en principios como la universalidad, la coherencia y la inclusión de actores estatales y no estatales.

Es sobre estas bases que la Confederación Sindical Internacional (CSI) ha sido protagonista del proceso desde sus inicios, poniendo el trabajo decente como prioridad fundamental. De hecho, la Agenda del Trabajo Decente constituye un componente imprescindible para la realización de los ODS, concebidos bajo un concepto de desarrollo basado en los derechos.

Aunque esto constituye realmente un resultado significativo respecto de los ODM, la Agenda 2030 no está exenta de carencias objetivas en lo que concierne a su realización práctica. En efecto, el éxito de la Agenda 2030 depende únicamente del hecho de que los Estados mantengan sus promesas. Las demandas recurrentes por parte de las organizaciones de la sociedad civil –incluso de la CSI– de disponer de un cuadro vinculante y un sistema de seguimiento para el cumplimiento de los ODS han sido ampliamente ignoradas a lo largo de las negociaciones. El resultado actual es, por lo tanto, una estructura de naturaleza intergubernamental y voluntaria.

Por otro lado, la Agenda 2030 conlleva un proceso de monitoreo único en su género, ya que está estructurado a nivel regional<sup>5</sup> y global<sup>6</sup>. Se ha creado un proceso de reporte que prevé que los Estados hagan una rendición de cuentas anual sobre su avance en el cumplimiento de los ODS. Aunque esto se realiza solo de forma voluntaria, constituye una oportunidad para reforzar la responsabilidad de los Estados en relación con el respeto de los objetivos que se han fijado. Sin duda, también implica una oportunidad para el movimiento sindical en todas sus articulaciones –nacional, regional y global– para poder apuntalar la Agenda del Trabajo Decente y la justicia climática y ambiental en las agendas políticas gubernamentales.

## La relevancia de los ODS para el movimiento sindical

Las actuales tendencias políticas y socioeconómicas representan enormes desafíos para el movimiento sindical en su conjunto. Las desigualdades en la distribución de la riqueza global son desconcertantes, si se piensa que la mayor parte de la riqueza está en manos de una ínfima parte de la población mundial<sup>7</sup>. Esta concentración de riqueza excluye a la gran mayoría de las personas y se traduce en una polarización que empuja el trabajo hacia la economía informal (la cual está, de hecho, en fase de expansión).

El debilitamiento de las instituciones del mercado de trabajo es una de las causas principales del aumento de la desigualdad. Esto, ligado a la reducción progresiva del papel del Estado en el suministro de bienes y servicios comunes y accesibles, se traduce en pobreza. La elusión y evasión fiscal de los grandes grupos multinacionales son factores de creciente preocupación, porque inciden directamente en la sostenibilidad política y económica de muchos países del Sur Global.

La expansión de las cadenas de suministro global ha intensificado la competencia y ha llevado a las multinacionales a reducir los costos laborales<sup>8</sup>. No es casualidad que la acción común de la CSI y la Confederación Europea de Sindicatos (CES) se concentre principalmente en el tema del salario mínimo digno<sup>9</sup>. Por otro lado, casi

5 Foros Regionales ODS gestionados por las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas para el Desarrollo Socio-Económico.

6 Foro Político de Alto Nivel ODS de las Naciones Unidas.

7 CHOUDHURY, A., SUNDARAM J. K. (2018, 23 de enero). Wealth Concentration Continues to Increase. Recuperado de <http://www.ipsnews.net>

8 CSI (2017). Exportando codicia a través del Canal de Panamá. Extraído de <https://www.ituc-csi.org>

9 CSI (2017). Campañas de Salarios de la CSI. Extraído de <https://www.ituc-csi.org>

la mitad de la fuerza de trabajo a nivel mundial no tiene un contrato de trabajo y, por lo tanto, no dispone de derechos básicos como la salud, asistencia, etcétera. De aquí el imperativo de disponer de sistemas de protección social universales<sup>10</sup>.

El cambio climático y la necesidad de pasar a métodos de producción compatibles con el medio ambiente exigen una profunda transformación del modo en el cual operan las economías e industrias. Los cambios deben iniciarse en el plano laboral: se necesitan planes nacionales de “transición justa”<sup>11</sup> para reorganizar de forma adecuada a los trabajadores de la nueva industria y proporcionar medidas adecuadas de adaptación para los trabajadores afectados por el cambio climático.

Finalmente, el desafío incipiente de la digitalización y el impacto de las nuevas tecnologías son, por muchas razones, cuestiones fundamentales<sup>12</sup>, especialmente para los países en vía de desarrollo, ya que incluyen la emergencia de nuevos tipos de trabajos con formas organizativas propias, así como demanda de capacidades nuevas en el mercado laboral.

Como es sabido, la gobernanza global está muy lejos de ser adecuada para afrontar estos grandes desafíos, y permanece todavía demasiado ligada a los intereses nacionales que no persiguen el bien común global. En este sentido, los ODS ofrecen, con toda seguridad, un cauce adicional para fortalecer la responsabilidad de los gobiernos a través de acciones e instrumentos que caracterizan el compromiso sindical. Este es el motivo por el cual la CSI se ha comprometido plenamente en la definición de la Agenda 2030. Este trabajo ha llevado a la inclusión de prioridades como –por citar algunas– el trabajo decente (ODS 8), la igualdad de géneros (ODS 5), la lucha contra las desigualdades (ODS 10) y la transición justa (ODS 13).

## La estrategia de la CSI sobre los ODS

Los ODS adquieren valor solo si los Estados que los han adoptado se comprometen a ponerlos en práctica. A dos años de su aprobación, el inicio está siendo difícil, en vistas de que en muchos países todavía se está discutiendo la creación de mecanismos adecuados para su implementación.

---

10 CSI (2014). Protección Social: clave para una sociedad justa. Extraído de <https://www.ituc-csi.org>

11 CSI (2017). CSI sobre justicia climática. Extraído de <https://www.ituc-csi.org>

12 TUAC (2017). Digitalización y la economía digital: mensajes sindicales clave. Extraído de <https://www.ituc-csi.org>

Por otro lado, también hay que reconocer que existen dificultades objetivas, ya que la aplicación de los ODS lleva consigo cambios necesarios, no solo en el plano de las políticas, sino también en el del funcionamiento de la maquinaria gubernamental interna de los Estados para asegurar coordinación y coherencia.

La CSI, a través de la coordinación de la Red Sindical de Cooperación al Desarrollo (RSCD), moviliza a las organizaciones nacionales para estimular la responsabilidad de los Estados, resaltando que los derechos laborales, la negociación colectiva, el diálogo social, la protección social y la igualdad de género son elementos básicos para un crecimiento sostenible, y son pilares para la construcción de la democracia.

Como fue mencionado anteriormente, la implementación de la Agenda 2030 se basa en un proceso anual de informes y monitoreo a nivel regional y, posteriormente, a nivel global. Los Foros Regionales sobre los ODS han sido establecidos por las Naciones Unidas y constituyen el primer nivel de informe en cuyo ámbito los Estados presentan sus resultados. Luego, hay un siguiente nivel global, en Nueva York, que debería hacer recomendaciones a los Estados, aunque todavía no posee una aplicación práctica. Resulta esencial, por lo tanto, poder incidir políticamente en este contexto.

La CSI, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, tiene la oportunidad de dar una visión alternativa a la de los Estados, cuya versión generalmente no se adapta a la realidad. Con este objetivo de fortalecer la incidencia política y exponer la responsabilidad de los Estados, la RSCD ha lanzado un proceso de “informe alternativo”: los informes nacionales sindicales sobre los ODS<sup>13</sup>. Estos buscan presentar el punto de vista de los sindicatos nacionales sobre el estado de avance respecto de la aplicación de los ODS en sus respectivos países. Los informes ponen de relieve los obstáculos que todavía se encuentran, y subrayan los desafíos a afrontar, formulando recomendaciones.

Los informes nacionales buscan poner en evidencia la necesidad de reforzar la transparencia por parte de los Estados en la aplicación de los ODS, la necesidad de operar en consultación con la sociedad civil y, sobre todo, la necesidad de fortalecer –y en muchos casos instaurar– un diálogo con los agentes sociales. Las organizaciones sindicales argentinas (CGTRA, CTA-T y CTA-A) se han comprometido además con esta agenda, realizando uno de los primeros informes nacionales<sup>14</sup>.

13 Informes sindicales nacionales. Extraído de <https://www.ituc-csi.org>

14 Extraído de <https://www.ituc-csi.org>

## Los sindicatos ante el ODS 1

Uno de los objetivos que el movimiento sindical prioriza en el marco de su estrategia sobre la Agenda 2030 es el ODS 1: "Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo". Este ambicioso objetivo lleva consigo el reconocimiento de que la pobreza es un problema de derechos humanos, lo cual se ve reflejado en las Metas. En estas se recogen cuestiones relacionadas con la protección social, incluyendo los pisos de protección social y la amplitud de su cobertura a la población pobre y vulnerable, y el acceso a los recursos económicos.

Para los sindicatos, la erradicación de la pobreza exige que las personas tengan acceso al trabajo decente con una remuneración justa, y que los sistemas de protección social sean completos y apoyen la inclusión por medio de una ayuda adecuada a los ingresos y servicios públicos de calidad. Garantizar salarios dignos en todas las formas de empleo puede ayudar a reducir la pobreza de los trabajadores, la cual persiste en todo el mundo, mientras que el establecimiento de pisos de protección social puede garantizar que nadie se quede atrás.

### 1. **Salarios mínimos dignos para reducir la pobreza**

Aplicar y hacer respetar un salario mínimo obligatorio que garantice ingresos que permitan a la población una vida digna es un punto esencial para reducir la pobreza. Estudios en economías emergentes, como Brasil, Indonesia, India y Sudáfrica, indican que el salario mínimo tiene un efecto insignificante o positivo sobre el empleo y un efecto positivo sobre la pobreza y las desigualdades de ingresos<sup>15</sup>. Así lo confirma el Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Empleo, del Banco Mundial, en el cual se afirma que los salarios mínimos no tienen un impacto negativo significativo en el mercado de trabajo<sup>16</sup>. En su informe de 2016, Employment Outlook (Perspectivas del empleo), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) destaca también la contribución del incremento de los salarios mínimos al aumento del uso de competencias, el aumento de la productividad y la disminución de la pobreza de los trabajadores<sup>17</sup>.

En este sentido, los salarios mínimos vitales son un aspecto clave. Estos deberían ser establecidos a través de un proceso estatutario de fijación de normas en el que participen activamente los agentes sociales (organizaciones de trabajadores y em-

---

15 CSI (2014). Informe nuevos frentes: La desigualdad de ingresos: ya es hora de dar un salario vital adecuado. Extraído de <http://www.ituc-csi.org>

16 BANCO MUNDIAL (2013). Informe sobre el desarrollo mundial 2013. Extraído de <http://siteresources.worldbank.org>

17 OECD (2016). Employment Outlook. Extraído de <http://www.oecd-ilibrary.org>

pleadores), lo cual exige un diálogo social robusto y sólido. Los salarios mínimos deberían garantizar medios de vida adecuados. Para esto, su proceso de fijación debería basarse en datos empíricos, y los salarios mínimos deberían ser revisados periódicamente, tomando en consideración la inflación y los cambios en el coste de la vida. Asimismo, se deberían adoptar medidas para concienciar y promover la aplicación de los salarios mínimos, como la divulgación de información clara a los trabajadores y empleadores, la realización de inspecciones de trabajo y las sanciones disuasorias por incumplimiento. Además, todos los Estados deberían garantizar los derechos de negociación colectiva para obtener salarios justos por encima del baremo del salario mínimo. Por consiguiente, los derechos de los trabajadores a organizarse, afiliarse a sindicatos y negociar con sus empleadores un salario y remuneración adecuados por su trabajo deberían estar garantizados.

Los sistemas nacionales de negociación colectiva son instrumentos esenciales para reducir las diferencias salariales y las desigualdades. Los datos empíricos demuestran que el sistema de negociación colectiva es beneficioso desde el punto de vista económico, y que los ataques recientes a este derecho fundamental no pueden ser justificados.

## ***2. Sistemas de protección social integrales para poner fin a la pobreza y promover la inclusión social***

La capacidad de los sistemas de protección social para combatir la pobreza y promover un crecimiento inclusivo es ampliamente reconocida. Los sistemas de protección social ofrecen un apoyo esencial a los ingresos, proveen servicios para proteger a las personas contra riesgos y garantizan condiciones de vida adecuadas. También actúan como una herramienta de distribución de los ingresos para reducir las desigualdades, y sirven de estabilizador económico importante para crear y mantener economías sostenibles a través de una demanda agregada.

Los servicios públicos de calidad constituyen una de las herramientas más poderosas para combatir la pobreza multidimensional. A modo de ejemplo, la educación primaria y secundaria gratuita de calidad rompe el ciclo de pobreza y exclusión intergeneracional, y posibilita movilidad social y medios de vida dignos.

Los sistemas de protección social deberían ser integrales. En consonancia con el principio de universalidad, deberían ir más allá de proporcionar simples redes de seguridad para los más vulnerables, o un seguro social para los que tienen un empleo en la economía formal. Sin embargo, la OIT calcula que, por desgracia, solo el 28% de la población mundial disfruta de un nivel completo de protección social<sup>18</sup>. A pesar de la base jurídica y operativa para que los gobiernos garanticen un nivel

18 OIT (2014/15). Informe Mundial sobre la Protección Social. Ginebra: Autor.



adecuado de protección social para todos –consagrado en el Convenio 102 de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), y en particular en la Recomendación 202<sup>19</sup> sobre los pisos de protección social, adoptada más recientemente–, el nivel de cobertura mundial de la protección social es bajo.

Los gobiernos y las instituciones internacionales afirman a menudo que una de las razones por las que las personas tienen un acceso limitado a la protección social es que resulta demasiado costoso disponer de programas de protección social universales. Sin embargo, las estimaciones de la OIT indican que proveer prestaciones básicas de seguridad social costaría menos del 2% del PIB, y que una serie básica de prestaciones para aquellos que no tienen acceso a la seguridad social implicaría menos del 6% del PIB<sup>20</sup>.

La contribución potencial de la protección social respecto del apoyo al empleo, la creación de puestos de trabajo, el fomento del desarrollo de competencias y el crecimiento económico general debe tomarse en cuenta cuando se evalúan sus repercusiones presupuestarias<sup>21</sup>. Centrarse únicamente en los costes iniciales de la protección social es ignorar el potencial del gasto social como “inversión” social positiva que puede contribuir a una mayor resiliencia. Por otra parte, los gobiernos son responsables de proporcionar un espacio fiscal adecuado para apoyar las políticas sociales, y deben luchar para acabar con los paraísos fiscales, especialmente en momentos de crisis. Esto se puede hacer de diversas maneras, por ejemplo, a través de sistemas fiscales con una mayor redistribución, haciendo frente a los flujos financieros ilícitos y la elusión y evasión fiscal mediante la reasignación del gasto público y el apoyo al empleo formal para aumentar los impuestos y las contribuciones a la seguridad social<sup>22</sup>. Por lo tanto, los gobiernos deberían promover una transición rápida de la economía informal a la economía formal, en consonancia con la Recomendación 204 de la OIT.

---

19 Los cuatro pilares de los pisos de protección social son: 1) acceso a atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad; 2) seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación y los cuidados; 3) seguridad básica del ingreso en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; 4) seguridad básica del ingreso para las personas de mayor edad.

20 CSI (2014). Informe Nuevos Frentes: Protección social: clave para una sociedad justas. Extraído de <http://www.ituc-csi.org>

21 COMISIÓN EUROPEA (2013). Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies. Contribution to Inclusion, Employment and the Economy. Bruselas: Autor.

22 ORTIZ *et al.* (2015). Fiscal Space for Social Protection: Options to Expand Social Investments in 187 Countries. Ginebra: OIT.

Los gobiernos y las instituciones mundiales deben demostrar un compromiso político firme en la lucha contra las desigualdades de ingresos y de géneros mediante la aplicación determinada de la protección social universal y la formalización de la economía informal como vector clave para reducir la pobreza y lograr el desarrollo. Los trabajadores y los sindicatos también deberían desempeñar un papel fundamental en el diseño, la puesta en marcha y la supervisión de los programas de protección social. En este sentido, la negociación colectiva y el diálogo social son condiciones previas imprescindibles.

## Conclusiones

Desde su adopción en septiembre de 2015, la Agenda 2030 ha supuesto una gran oportunidad para llevar adelante la agenda y prioridades del movimiento sindical. En este sentido, la CSI, a través de la RSCD, ha puesto en marcha una estrategia sindical para movilizar a sus afiliados para participar e incidir en la implementación de los ODS.

Uno de los objetivos priorizados en la estrategia de la RSCD es el ODS 1: “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”. Para un adecuado cumplimiento de este objetivo, el movimiento sindical llama a establecer e implementar salarios mínimos vitales y garantizar una protección social adecuada y universalmente accesible. Esto debería realizarse con la plena participación de los agentes sociales y mediante el diálogo social, para lo cual es necesario el respeto y la aplicación de la libertad de asociación, el derecho de sindicalización y negociación colectiva y la no discriminación.

La participación activa de las organizaciones sindicales en la Agenda 2030 es fundamental para el cumplimiento de los ODS. La RSCD continuará su labor en este sentido, apoyando a las organizaciones afiliadas y dando voz a los sindicatos como actores imprescindibles para un crecimiento sostenible basado en los derechos.



Capítulo 3 ●

# Garantizar la salud





**ODS 3:**

Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

## El papel sindical para garantizar la salud en Argentina

**Pedro Taddei**  
**Diego Mazzieri**  
 CGTRA

El ODS 3 de Desarrollo Sustentable para la agenda 2030 se propone garantizar una vida sana y promover el bienestar general. Bajo este cometido, se propende y propicia para el 2030:

- Reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100 mil nacidos vivos.
- Poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de cinco años, con el objetivo de que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos hasta 12 por cada 1000 nacidos vivos, y la mortalidad de niños menores de cinco años al menos hasta 25 por cada 1000 nacidos vivos.
- Poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua, y otras enfermedades transmisibles.
- Reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante la prevención y el tratamiento, y promover la salud mental y el bienestar.
- Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol.
- Reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo.
- Garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales.
- Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud

esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.

- Reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire, el agua y el suelo.
- Fortalecer la aplicación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en todos los países, según proceda.
- Apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos para las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan primordialmente a los países en desarrollo y facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales asequibles de conformidad con la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, en la que se afirma el derecho de los países en desarrollo a utilizar al máximo las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio en lo relativo a la flexibilidad para proteger la salud pública y, en particular, proporcionar acceso a los medicamentos para todos.
- Aumentar sustancialmente la financiación de la salud y la contratación, el desarrollo, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.
- Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial.

Acorde con los postulados de este objetivo, nos merece especial análisis la regulación de las obras sociales, como instituciones propias de la actividad sindical en pos del resguardo de la salud como calidad de vida, y la posibilidad de fácil acceso, en tanto derecho inalienable e inajenable, protegido por legislaciones universales, supranacionales y locales. Las obras sociales son instituciones baluartes en aras del resguardo del derecho a la salud de la población trabajadora, la cual es por naturaleza pasible de mayores riesgos de accidentes y/o de patologías físicas y psicológicas.

Como condición previa al análisis de estas entidades encargadas de organizar la prestación de la atención médica de los trabajadores en Argentina, cabe hacer una somera reseña histórica.

Originariamente, la cobertura de prestaciones ligadas a la salud de los ciudadanos dependía de la autoridad pública, mediante un sistema de acceso gratuito a hospitales y dispensarios, los cuales, amén de desarrollar una encomiable labor

en pos de la universalidad, padecieron notorios condicionamientos financieros de acuerdo a los vaivenes de la economía del país.

Tras las corrientes inmigratorias *circa* el siglo XX, se destacó la constitución de asociaciones mutuales en aras de la protección comunitaria de personas de una misma nacionalidad. Podemos destacar entre ellas la Asociación Española de Socorros Mutuos, Unione e Benevolenza, y L'Union de Secours Mutuels, entre otras. Pero tras el desarrollo de las primeras décadas, se fue haciendo notoria la escasez y/o carencias en la protección de la salud de los trabajadores que sufrían accidentes o que estaban bajo relación de dependencia. Por estas vicisitudes, nacieron como una conquista laboral sindical las entidades de obras sociales, las cuales poseen como antecedente el modelo Bismark de seguro social con cotizaciones bipartitas. Originariamente, se tendió a la incorporación, en las convenciones de trabajo celebradas al amparo de la Ley 14.250, de la obligación de ingresar cotizaciones de empleadores y laboristas para financiar la atención de la salud de estos últimos, en aras del sistema de organización gremial que los nucleaba.

Amén de las conquistas y virtudes que trajo aparejadas este sistema, como contrapartida, su problemática radicaba en que, a pesar de la amplia cobertura garantizada, sufrían de vicios como diferencias en la posibilidad y calidad de la atención entre los distintos gremios y entre las diferentes zonas geográficas del país, lo que atentaba contra un genuino sistema solidario de salud. Por estas razones, hacia finales de 1960 se dictó la Ley 18.610, legislación que pretendía la universalización de la cobertura de salud para todos los trabajadores dependientes, uniformando también las cotizaciones en pos de una extensión de la solidaridad entre todos los trabajadores, con independencia de la actividad que desarrollasen. De esta forma se definía, a través de una ley, la concepción del derecho a la salud que considera que la facultad del individuo y de su grupo familiar para exigir la prestación de servicios médicos y asistenciales es un derecho inherente a su condición de trabajador, a diferencia de la tesis individualista o liberal que preconiza que es responsabilidad del trabajador financiar su cobertura de salud, y que si el colectivo acude en su ayuda, esta debe quedar restringida a situaciones de gran excepcionalidad.

Con la vigencia de las leyes 23.660 y 23.661 se establece, a finales de la década de 1980, el Sistema del Seguro Nacional de Salud, cuyos agentes son las obras sociales. Dentro del total de obras sociales existentes, la inmensa mayoría la constituyen las sindicales, que cubren a los trabajadores de cada actividad y que, si bien son personas de derecho privado con administración y patrimonio propio, tienen una vinculación institucional y social con el sindicato madre.

Actualmente, las obras sociales sindicales atienden a la mayoría de los trabajadores en relación de dependencia, quedando bajo la cobertura de las obras sociales de personal de dirección aquellos empleados no convencionales. En cuanto a los trabajadores jubilados o pensionados, y su grupo familiar, la atención se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), que cubre



tanto a los pasivos que cuando activos fueron trabajadores dependientes, como a los que trabajaron por cuenta propia y aportaron al régimen de autónomos.

Por su parte, la Ley 23.661 crea el Fondo Solidario de Redistribución, cuya función es subsidiar en forma automática a todas las obras sociales cuyos afiliados –por ser trabajadores de bajos ingresos– cotizan sumas inferiores a un mínimo garantizado, asegurando de esa manera que los trabajadores de mayores ingresos no solo ayudan en el financiamiento de sus pares de menores ingresos de la misma actividad, sino que también las actividades mejor remuneradas colaboran con los colectivos con remuneraciones más bajas.

A fines de la década de 1990, con la constitución del Régimen Especial para Pequeños Contribuyentes (Monotributo), se avanzó fuertemente en el concepto de universalidad y solidaridad en el Sistema de Seguro de Salud, en virtud de que se incorporó a la cobertura de salud a gran parte de los trabajadores autónomos, por lo cual las obras sociales sindicales (primero unas pocas que adhirieron voluntariamente, y hoy la totalidad por mandato legal) brindan cobertura de salud a los trabajadores por cuenta propia. De esta forma, hoy casi la totalidad de los trabajadores dependientes o independientes registrados y los jubilados y pensionados nacionales gozan de cobertura de salud a través del sistema de obras sociales, y las prestaciones a las que tienen acceso son iguales para todos y se encuentran perfectamente establecidas en un Programa Médico Obligatorio, lo que hace de este subsistema de la seguridad social un verdadero exponente y paradigma de la solidaridad social.

No obstante lo expuesto, la dificultad actual para el acceso al derecho de la salud por parte de los trabajadores radica en que los altos índices de informalidad laboral atentan contra la pretensión de universalidad. Si bien los trabajadores informatizados pueden contar con el acceso al hospital público por mandato de un sistema solidario de salud, lo cierto es que este debería por naturaleza avocarse a la atención de personas carentes de recursos en tanto población pertinente, y no deberían erogar mayores gastos y recursos para la atención de toda la población general, por atentar esto contra la naturaleza misma de la solidaridad social.

Cabe destacar, amén de todo lo expuesto, que la universalidad dentro del sistema social de protección de la salud de los trabajadores está determinada no sólo según la población bajo relación de dependencia, sino también por los trabajadores bajo el régimen simplificado de Monotributo.

Hechas estas aclaraciones históricas, cabe también referir que el sistema de obras sociales se adapta al devenir histórico de la seguridad social y de las legislaciones y fuentes legislativas pertinentes, como ser la Doctrina Social de la Iglesia, a través

de variopintas encíclicas que introdujeron el análisis de la “cuestión social”, amén del consecuente constitucionalismo social ulterior y del contemporáneo<sup>1</sup>.

En cuanto a la organicidad de estas entidades, no obstante de los lineamientos descriptos por las leyes 23.660 y 23.661, se extrae que se trata de sujetos de derecho que funcionan con individualidad jurídica, financiera y administrativa –y en la mayoría de los supuestos, también con individualidad contable (ver párrafo primero, artículo 2º, Ley 23.660)–, en carácter de agentes naturales del seguro de la salud, teniendo como finalidad la administración de las prestaciones que cubren contingencias relacionadas con la salud.

El sistema de las obras sociales ha sido estructurado, por la normativa de nuestro país, como un seguro de salud cuya misión principal es el financiamiento de la atención médica, ya que ni los profesionales de la salud trabajan en relación de dependencia para esas organizaciones ni estas han desarrollado una importante capacidad instalada propia, en su gran parte, como para considerarlos verdaderos efectores. Al haber desarrollado su actividad, entonces, por medio de la contratación de las prestaciones a brindar por un tercero –básicamente, el sector privado propiamente dicho–, las obras sociales han venido cumpliendo una actividad aseguradora, conformando lo que en la literatura económica se denomina “tercer pagador”, cuya función esencial es administrar los beneficios a los que tienen acceso los afiliados y realizar, con los fondos que recauda, los pagos por la utilización de los servicios médicos recibidos.

Para precisar el marco de referencia, cabe destacar que el universo general de prestadores de servicios de salud, en relación con el segmento poblacional al que se dirigen, se distribuye, en sus grandes agrupamientos, entre quienes tienen la obligación legal de ingresar las cotizaciones que se hayan establecido, los que

1 La Reforma Constitucional de 1949 incorporó a las normas supraleales los derechos sociales de segunda generación y la función social de la economía y la propiedad, y la Reforma de 1994 amparó tales derechos a la seguridad social a través del artículo 14 bis, que entre otras cosas dispone: “jubilaciones y pensiones móviles, la protección integral de la familia, la defensa del bien de familia, la compensación económica familiar, el acceso a una vivienda digna”; y otros de carácter implícito por surgir de la expresión genérica que estableciera que “el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable”, frase que, con lógica hermenéutica, importa el propósito de contener –dentro del concepto de seguridad social– todos los derechos que puede gozar una persona a lo largo de su vida ante la aparición de una contingencia. El citado artículo 14 bis define también las pautas estructurales sobre las que debe cimentarse el sistema de la seguridad social –donde se ubica el “seguro social obligatorio”–, a cuyo respecto el texto lo pone “a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado”.

abonan cuotas por decisión voluntaria y aquellos totalmente carentes de cobertura formalmente establecida.

Según cifras definidas a partir de una variada información, si se sumara la cantidad de afiliados de las obras sociales de las leyes 23.660 y 23.661 con la de los pertenecientes a la Ley 19.032 (PAMI) –que, en esencia, reúnen iguales características y similar régimen–, se concluye que este sector de agentes del seguro de la salud, según datos que pueden considerarse aproximados, tendría como afiliados un 45% de la población del país.

La legislación reguladora (Ley 23.660) estableció disposiciones precisas para la administración de las obras sociales y la constitución de los organismos de dirección de las mismas (arts. 12 y 13), y dispuso la obligación de ellas de elaborar o adecuar sus estatutos al contenido de la ley (art. 11), para cuya realización plena fija un plazo de un año (art. 34). Con la sanción de la Ley 23.661, complemento indispensable de la anterior, se conforma el sistema en su integridad, que es referido en su artículo 1° con el nombre de Sistema Nacional del Seguro de Salud.

Las premisas que postula el artículo 1° de esta ley poseen una relación íntima con las del ODS 3 de Desarrollo Sustentable. A saber:

1. Otorga al sistema el alcance de un seguro social para procurar el pleno goce del derecho a la salud para todos los habitantes sin discriminación social, económica, cultural o geográfica. Le fija como objetivo fundamental “proveer el otorgamiento de prestaciones de salud igualitarias, integrales y humanizadas, tendientes a la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud, que respondan al mejor nivel de calidad disponible y garanticen a los beneficiarios la obtención del mismo tipo y nivel de prestaciones, eliminando toda forma de discriminación sobre la base de un criterio de justicia distributiva” (arts. 1 y 2, párrafo primero). Este apartado tiene directa relación con la meta para 2030 de garantizar el acceso universal a los servicios de salud, lograr la cobertura sanitaria universal y el acceso a la salud de los servicios esenciales, y aumentar considerablemente la financiación de la salud y la contratación.
2. Considera agentes del seguro de salud a las obras sociales nacionales, las de otras jurisdicciones y demás entidades que adhieran al sistema, con la obligación de adecuar las prestaciones de salud a las normas que se dicten (art. 2, párrafo segundo).
3. Incluye en el seguro a los beneficiarios comprendidos en la ley de obras sociales, a los trabajadores autónomos comprendidos en el régimen nacional de jubilaciones y pensiones, conforme lo determine la reglamentación, y a las personas que, con residencia permanente en el país, se encuentren sin cobertura médico-asistencial por carecer de tareas

remuneradas o beneficios previsionales, según también lo determine la reglamentación (art. 5)<sup>2</sup>.

El régimen implementado por estos cuerpos legales es el que sigue rigiendo en la actualidad. Sus características y condicionamientos básicos se han mantenido inalterables, salvo en lo que hace a la aparición del derecho de opción de los beneficiarios para la elección de la obra social, reglamentaciones variadas que serán objeto de análisis al tratarse, más adelante, lo que se ha dado en llamar desregulación de las obras sociales o, más propiamente, régimen de libre elección. Como corolario de este análisis, la funcionalidad de las entidades de Obras Sociales está íntimamente ligada al ODS 3 de Desarrollo Sustentable.

La correcta atención prenatal y universal de trabajadoras embarazadas o, en tanto beneficiarias del grupo familiar, de un titular trabajador determinado adherido al régimen, contribuye a la merma de la tasa mundial de mortalidad materna que el objetivo propicia como primera de sus metas, amén de menguar o evitar cuantitativamente lo más posible la muerte de *nasciturus* o recién nacidos por falta de cuidados o de educación materna en salubridad.

Por su parte, la cobertura de las prestaciones brindadas por los planes médicos obligatorios, y la educación sexual propendida dentro del ámbito de los nosocomios de las obras sociales y medios de publicidad o de exteriorización de campañas, contribuyen férreamente a evitar la propagación de enfermedades de transmisión sexual o del tipo contagioso o pandémico acorde a la Meta 3.3 del objetivo de marras.

Las campañas de prevención de adicciones y de internación de pacientes en centros de salud mental o de rehabilitación de adicciones son otra prueba elocuente de la materialización de la Meta 3.5 y 3.a.

En definitiva, el sistema de obras sociales es una realidad palpable de materialización de las metas del ODS 3, sustentado en el logro de la cobertura sanitaria universal que, según el objetivo, debería incluir la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces y asequibles y de calidad para todos, atento a los nosocomios de alta complejidad que estas entidades mantienen, al sistema solidario de salud que garantiza el acceso universal, amén de garantizar las prestaciones médicas esenciales y básicas brindando libre acceso a prestaciones contempladas en el Plan Médico Obligatorio.

2 Ver el resto de las disposiciones en el anexo de la funcionalidad legislativa y orgánica de la Ley 23.661.

## Funcionalidad legislativa y orgánica de las obras sociales en Argentina

En sus otros apartados, la Ley 23.661 detalla las siguientes particularidades:

1. No incluye obligatoriamente en el sistema al personal dependiente de gobiernos provinciales y municipales y de los organismos de seguridad y del Poder Legislativo de la Nación, así como los pasivos de esos regímenes, aunque establece la posibilidad de optar por su incorporación mediante la suscripción de los correspondientes convenios de adhesión (art. 6).
2. Determina que sea la Secretaría de Salud de la Nación la autoridad de aplicación del seguro de salud y, dentro de su ámbito, crea la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL) como entidad estatal de derecho público con personalidad jurídica y autarquía individual, financiera y administrativa, a la que considera competente para promover e integrar el desarrollo de las prestaciones de salud y la supervisión del sistema en la faz puntualmente técnica (art. 7), dado que lo relacionado con el control administrativo y contable queda bajo la Dirección de Obras Sociales (DINOS), conforme se citara al analizar la Ley 23.660.
3. Considera agentes naturales del seguro a las obras sociales comprendidas por la ley antes citada, calidad que hace extensiva a las entidades mutuales que se integren al sistema firmando convenios de adhesión (arts. 15 y 16).
4. Establece que la financiación de las prestaciones de salud, en lo que concierne a todo el sistema, será provista por:
  - a) El 80%, como mínimo, de los recursos brutos de las obras sociales, una vez deducido el aporte al Fondo Solidario de Redistribución.
  - b) Los aportes del Presupuesto de la Nación para ser destinados a la incorporación de la población sin cobertura y carente de recursos, estableciendo como base de cálculo a tal fin el equivalente al 50% del valor promedio del ingreso que por cada afiliado recibieran las obras sociales durante el ejercicio anterior, multiplicado por la población que, encontrándose en aquellas condiciones, se estime cubrir durante el período presupuestario.
  - c) El aporte del Tesoro nacional, por necesidades adicionales de financiación del seguro (art. 21).
5. Pone bajo la administración de la ANSSAL el Fondo Solidario de Redistribución, que se integra con los siguientes recursos:
  - d) El 10% (15% en obras sociales de dirección) de los aportes y contribuciones que prevé la ley.

- e) El 50% de los recursos previstos adicionalmente en convenios colectivos de trabajo.
  - f) Los aportes del Presupuesto General de la Nación.
  - g) El 5% de los ingresos que, por cualquier concepto, perciba el INSSJP (art. 22).
- 6.** Ordena que los fondos mencionados en el apartado anterior serán utilizados con los siguientes fines:
- a) Incorporación de personas sin cobertura y carentes de recursos, previsto en la ley presupuestaria.
  - b) Atención de los gastos administrativos y de funcionamiento de ANSSAL, hasta un 5%, proporción que puede extenderse hasta un 6% por decreto específico, a propuesta fundada del directorio de la ANSSAL.
  - c) Distribución automática entre los agentes del seguro en un porcentaje no menor al 70% (deducido el porcentaje del apartado anterior), para subsidiar a aquellos que perciban menores ingresos promedio por beneficiario obligado, con el propósito de equiparar niveles de cobertura obligatoria.
  - d) Apoyar financieramente a los agentes del seguro, en carácter de préstamos, subvenciones o subsidios, de conformidad con las reglas que ANSSAL dicte al efecto (art. 24).
- 7.** Establece como principio a seguir, para brindar las prestaciones, la utilización plena de la capacidad instalada, descentralización operativa y promoción de la libre elección de los prestadores por parte de los beneficiarios, donde ello fuere posible; y pone a cargo de los agentes la obligación de otorgar las prestaciones que establezca ANSSAL, entre las que menciona expresamente las de rehabilitación de personas discapacitadas y la cobertura de medicamentos, todas las cuales son consideradas servicio de asistencia social de interés público (arts. 25 a 27 y 33). Asimismo, para el desarrollo de los programas de salud, hace constar que ANSSAL establecerá y actualizará periódicamente las prestaciones de otorgamiento obligatorio (art. 28).
- 8.** Crea un Registro Nacional de Prestadores para la inscripción de aquellos que contraten con los agentes del seguro, considerándolo requisito indispensable para la celebración de dichos contratos (art. 29).
- 9.** Determina que los nomencladores y valores retributivos para la contratación de las prestaciones de salud serán elaborados por ANSSAL y aprobados por la Secretaría de Salud de la Nación (arts. 31 y 32).

10. Establece que tanto ANSSAL como los agentes del seguro estarán sometidos exclusivamente a la justicia federal –salvo opción por la justicia ordinaria cuando se desempeñen como actores (art. 38)–, determina el régimen de infracciones (capítulo VII) y abre el sistema a la adhesión de las provincias mediante la firma de los respectivos convenios (capítulo VIII).

Capítulo 4 ●

# Educación inclusiva







**ODS 4:**

Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

# Educación y alcance real de los compromisos asumidos por Argentina

**Rafael Julio Guirado**

*Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP) - CGTRA*

**Eduardo Pereyra**

*CTERA - CTA-T*

Los acuerdos mundiales en torno a la educación como los que plantea la Agenda 2030 no son una novedad. El mundo ha conocido una seguidilla de propuestas y acuerdos que establecen una agenda educativa acordada a nivel mundial. Esos acuerdos mundiales son los establecidos en la Conferencia Mundial de Educación para Todos en 1990, en Jomtien, Tailandia; el Marco de Acción de Dakar: cumplir nuestros compromisos comunes, producto del Foro Mundial sobre Educación en el año 2000 en Dakar, Senegal, y la Declaración de Incheon del año 2015, que establece las Metas en Educación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Existen temas que han estado presentes a lo largo de estos 28 años. Las grandes líneas de acción señalan la inversión en educación primaria, el refuerzo de la alfabetización y la educación matemática, la formación docente, la evaluación de docentes y de estudiantes, la formación que brinde herramientas para el empleo, la movilización de financiamiento y cooperación internacional para que los países cumplan las tareas planteadas y la participación de distintos actores, allí donde orientaba el Estado, para promover espacios de concertación y de generación de alianzas con el sector privado. A partir del año 2000, se introdujo el tema de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como una herramienta para coadyuvar a cumplir las metas.

Un aspecto que se ha debilitado desde 1990 es la mirada sistémica de la educación. Jomtien la abordaba como un derecho que se ejercía y se garantizaba en el marco de un proceso social con la presencia del Estado. Veinticinco años después, en Incheon, el discurso alrededor de la educación se centra en los resultados y el rendimiento que se pueda obtener para enfrentarse a un mundo competitivo y excluyente. Prima la idea de la educación como una herramienta para el éxito individual en un mundo lleno de incertidumbres, donde los Estados se aceptan como actores sin capacidad de proteger el ejercicio de este derecho. Es decir, a lo largo de estos 28 años, los planteamientos plasmados en los documentos parecen haber perdido la capacidad de colocar al Estado como el responsable de

garantizarla, dentro de realidades complejas, que necesariamente deben tenerse en cuenta para pensar las políticas educativas. Ejemplo de ello es que en Jomtien se plasmó un análisis claro del impacto de la reducción de la inversión pública y del peligro del endeudamiento para ensanchar las brechas sociales entre países y dentro de ellos, y en Incheon se plasman metas y se propone, directamente, un mayor endeudamiento para cumplirlas.

Lo que denota una transición más evidente tiene que ver con el rol de cada actor involucrado, incluyendo las responsabilidades de cara al cumplimiento del derecho a la educación. En 1990, Jomtien reconocía el papel insustituible de las y los trabajadores de la educación. Allí se llamaba a tomar acciones para mejorar las condiciones del empleo docente y se resaltaba el rol del Estado como responsable de garantizar el acceso, el financiamiento y el gobierno de la educación.

Además, en 2015 se profundizaba la mención a los sistemas de información y de evaluación de los resultados como mecanismo para la toma de decisiones y la distribución de recursos. Así se fortalecían las pruebas estandarizadas, como las del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), que se expanden a nivel global.

Durante estos 28 años se ha consolidado la armonía y la alineación entre las agendas mundiales de Jomtien, Dakar e Incheon, con la agenda del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en educación. Los préstamos que hoy en día endeudan a América Latina tienen entre sus principales ejes la generación de mecanismos de información y evaluación, el financiamiento de reformas, las plataformas TIC para promover la “inclusión”, la formación docente y el replanteamiento de los formatos de contratación, así como el rediseño de las formas de distribución de recursos. Esto no es motivo de sorpresa, pues en Dakar se adelantaba que cumplir las tareas conllevaría un aumento de 8000 millones de dólares anuales, y en el año 2017, la Comisión para la Educación calculaba que se debían movilizar US\$ 71 mil millones de dólares desde 2020 hasta 2030 para cubrir los desafíos de las metas.

En la actualidad, del total de préstamos para educación que aprueba el Banco Mundial, el 43% se dirige a América Latina (Banco Mundial, 2017), porcentaje que muy posiblemente no se reduzca en un corto plazo.

A pesar de presentarse como agendas novedosas, urgentes, disruptivas, no lo son. Las tareas de Jomtien, Dakar e Incheon muestran un continuo casi imperturbable: plantear objetivos que, escritos en el papel, nadie duda en aceptar como loables, pero que cuando uno observa y analiza las políticas reales que la mayoría de los países aplica, observa que van en dirección opuesta a la consecución de esos mismos objetivos. Lo mismo sucede con los datos mundiales, luego de miles de billones invertidos para dar seguimiento a estas metas: en el año 2015 se contabilizaban 158 millones de niñas y niños sin el derecho a la primaria cubierto (100

millones de niñas y niños que no finalizan la escuela primaria y otros 58 millones que nunca ingresan a la escuela). Estos datos muestran que, a pesar de la alineación de las agendas educativas y del endeudamiento de los países, es evidente que algo ha fallado. No obstante, la elite mundial educativa continúa señalándoles a los países que esa es la dirección correcta, construyendo lo que damos en llamar la hipocresía global organizada. Escribir y acordar una cosa, y hacer conscientemente lo contrario.

En Jomtien, en 1990, se criticó la reducción de la inversión en educación como una de las razones de la brecha educativa. Coherentemente con esta crítica, se llamaba a tomar acciones para aumentar los presupuestos educativos de los países más afectados. Si bien se mencionaba la posibilidad de colaboración de fondos privados, no se especificaba un papel central del sector privado y se llamaba a una acción enfocada en la construcción de “relaciones económicas justas y equitativas a fin de corregir las actuales disparidades económicas”. Se ponía en valor el trabajo docente y se recomendaban acciones para mejorar las condiciones de trabajo, entendiendo el impacto de las mismas en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Por su parte, América Latina diseñó el Marco de Acción Regional elaborado para la implementación de los acuerdos de Jomtien. Ya desde ese momento, coherentemente con las políticas del Banco Mundial y con las posturas que se han prolongado hasta Incheon, se invitaba a ampliar la participación de la “sociedad civil” en la elaboración de las políticas educativas, terminología que, en la práctica, implicaba abrir las puertas al sector privado en educación.

En el año 2000, se abre un nuevo capítulo de alineamiento mundial y los países acuerdan las Metas de Desarrollo del Milenio (ODM). Dakar definió que los países deberían desarrollar sus propios planes nacionales de educación para todos. Estos planes deberían guiar las reformas educativas que se emprendieran, así como la definición de presupuestos (UNESCO, 2000). En ese momento, la propia UNESCO advertía que la comunidad internacional debía estar preparada para una movilización de recursos importante, pues lograr los objetivos planteados en aquel momento por la Agenda de Educación para Todos implicaría inversiones de, al menos, “unos 8000 millones de dólares anuales, lo cual exigirá un apoyo financiero complementario por parte de los países, así como una mayor asistencia al desarrollo y una reducción de la deuda por parte de los donantes bilaterales y multilaterales, el Banco Mundial, los Bancos Regionales de Desarrollo, la sociedad civil y las fundaciones”.

Es decir, en Dakar ya había una prospección del costo de las metas educativas que se planteaban y, con ello, se perfilaba mejor el mercado educativo y se lo orientó al endeudamiento con las instituciones financieras internacionales. El marco de acción proponía que los gobiernos previeran “promover la movilización de nuevos recursos, particularmente provenientes de los sectores empresariales y productivos”, y que buscaran “mecanismos alternativos de financiamiento de la educación,

tales como condonación y canje de deuda externa". Manteniendo el foco en el costo de alcanzar estas metas, Dakar además le designa a las agencias de cooperación internacional la tarea de colaborar mediante "mecanismos de apoyo a los países para contribuir a la consecución de las metas establecidas en este marco de acción, asumiendo corresponsablemente las exigencias que su cumplimiento demanda".

Se ponía ya un fuerte énfasis en los procesos de evaluación y de sistemas de información. Desde ese año se sugirió apoyar los procesos evaluativos en "mecanismos de evaluación externos al propio sistema educativo". Este método de entregar los procesos evaluativos a entes autónomos, no sujetos a los ministerios de Educación –perdiendo, por lo tanto, la capacidad de control y gestión de la información–, se implementó al pie de la letra en varios países de nuestra región.

Quince años después de Dakar llegarían los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, que irrumpieron en el espacio mundial con un lema nada sutil: "No dejar a nadie atrás". Este lema deja claro que en la mesa mundial se habla de una única forma de desarrollo, que es lineal. Tanto en Educación como en las otras 16 áreas de los ODS, hay una única dirección sobre la cual avanzar, y esa dirección es medible y cuantificable.

En Incheon se sumó un socio que llegó a la arena educativa para quedarse: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). A partir de Incheon, el tratamiento de la educación refuerza los ejes del modelo neoliberal y se plantea que el papel del Estado, de cara a la educación, es "esencial para establecer y regular estándares y normas", mientras que se promueve una fuerte participación de todos los actores en la prestación de servicios educativos.

Se propuso que los sistemas de información incluyeran datos sobre cuál es el monto que las familias invierten en educación. Manejar los números sobre cuánto invierten o están dispuestas a invertir las familias en educación permite hacer proyecciones de negocios sobre cuál es el mercado para la educación no gratuita.

El Plan de Acción de la Agenda 2030, lanzado en el marco de la Declaración de Incheon, llama a que se garanticen más recursos, incluyendo fondos de cooperación y "fuentes emergentes" para financiar la Educación. La Declaración establece, una vez más, que el sector privado juegue un rol importante para otorgar un carácter pertinente a los contenidos educativos.

Con el establecimiento de la Agenda 2030 y los ODS, las agencias de las Naciones Unidas han reiterado el llamado para que el sector privado sea un actor central en su cumplimiento, partiendo de que las soluciones a los desafíos de desarrollo global no pueden venir exclusivamente de los gobiernos.

Los ODS parten del supuesto de que los Estados no son autosuficientes para cumplir con la Agenda 2030. Por ello, designan al sector privado como un actor clave

en el proceso de cumplimiento de estas metas y, por tanto, de la política pública. Esto implica, entonces, naturalizar e incluso promover la participación del sector privado, fortaleciendo aún más la mercantilización de y en la educación pública. Es importante señalar que, hoy, la región con mayor matriculación de estudiantes en escuelas privadas es América Latina.

A partir de este documento, se han repetido las exhortaciones hechas por la UNESCO y la UNICEF para que el sector privado juegue un rol en proponer estrategias innovadoras para lograr el acceso y la cobertura, especialmente colaborando con plataformas en línea para la educación virtual.

La Meta 4.1 fija para 2030 “velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces”. Para el cumplimiento de esta meta, la Declaración de Incheon propone dar seguimiento a los aprendizajes mediante mecanismos de medición estandarizados y la creación de bases de datos, de manera que se orienten las decisiones en materia de política educativa con base en la perspectiva de “costo-beneficio”.

Otras iniciativas de las Naciones Unidas, como la Alianza Global por la Alfabetización, lanzada en septiembre de 2016, también señalan que sin el sector privado no se podrá avanzar hacia la Meta 4.6, que fija “para 2030, garantizar que todos los jóvenes y al menos una proporción sustancial de los adultos, tanto hombres como mujeres, tengan competencias de lectura, escritura y aritmética”.

## **Análisis de la realidad de los objetivos planteados a nivel nacional**

El ODS 4 propone garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Ahora bien, en este análisis, hemos focalizado el cruzamiento que el mismo tiene con los objetivos que propone y promueve el Estado argentino.

Habitualmente, vemos cómo se utilizan terminologías y conceptualizaciones que tienen un alto grado de sensibilidad social, en particular, cuando se habla indiscriminadamente de “educación de calidad”. Por eso, es necesario dejar en claro primeramente que la educación es un derecho social y humano, y no un servicio. Conceptualizarla como servicio deja las puertas abiertas, como ya lo hemos expresado en párrafos anteriores, a mecanismos de mercantilización en la oferta educativa.

Hablar de educación de calidad no necesariamente implica esto último; por el contrario, se condice más en la esencia misma de la educación, que, como derecho social y humano, debe propender a la movilidad social del conjunto de la población. Esto conlleva al acceso generalizado de todos los sectores sociales a todos los

niveles del sistema, garantizando así la inclusión y la equidad para todas y todos. La educación de calidad es un proceso sistematizado y una política de Estado que necesariamente será el núcleo que permita pensar en el desarrollo sostenible del conjunto de la población. La educación constituye el segundo eslabón del proceso de socialización de la persona, proceso que debe iniciarse en la familia.

En este mismo sentido, debemos hacer una consideración especial sobre el concepto de equidad. Equidad no significa igualar a todos, sino que significa reconocer las capacidades y condiciones propias de cada persona, cualquiera sea su sector social, favoreciendo y potenciando sus cualidades y promoviendo así la igualdad de oportunidades durante toda la vida. Si hay algo que caracteriza a la educación, es su perdurabilidad y dinámica a través del tiempo. Hablar de equidad también es incluir a personas con capacidades diferentes.

Aquí surge otro aspecto que, en los últimos tiempos, ha adquirido un peso sustantivo, y es el de los resultados de la pertinencia y efectividad de los aprendizajes. Por lo tanto, nos surge la pregunta acerca de qué indicadores se utilizan para medir esos resultados. Por otra parte, los sistemas educativos deben tener la dinámica necesaria para responder a las necesidades de formación no sólo en los niveles inicial y primario, sino también –y quizás con mayor preeminencia– en la formación media y superior (universitaria o no), respondiendo a los avances tecnológicos y a sus diferentes aplicaciones. No debe estar exclusivamente subordinada a las cambiantes necesidades del mercado y de la producción, ya que de esa forma deberíamos cambiar el concepto de educación por el de instrucción. Así, es posible pensar que el sistema educativo es el más adecuado e idóneo instrumento, mediante la educación técnico-profesional en los niveles medio y superior universitario o no, para la inserción de nuestros jóvenes y adultos en el mundo del trabajo, ya que les permite acceder a un trabajo decente y potenciar, a partir de sus capacidades individuales, el emprendimiento serio y la creatividad de nuevas metodologías y técnicas de trabajo. Por eso, hablar sólo de alfabetización y conocimientos de nociones elementales de aritmética es inequidad ante el desarrollo tecnológico y de las ciencias, ya que uno de los actuales desafíos de la educación está en superar el analfabetismo tecnológico, lo cual debe ser la segunda fase del proceso educativo. Estos conceptos hacen al desarrollo sostenible de nuestros pueblos y al reconocimiento y valoración social de las futuras generaciones.

Respecto del ODS 4, el gobierno argentino lo asocia a los siguientes Objetivos de Gobierno (OG) específicos:

1. Acuerdo Productivo Nacional
4. Desarrollo Humano Sustentable
7. Modernización del Estado

## Acuerdo Productivo Nacional

El primer punto de cruzamiento está en el Plan de Desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Y en este aspecto, debemos ser críticos: es muy difícil pensar en un desarrollo sostenible en esta área sin pensar en soberanía tecnológica. Es muy difícil lograr reducir la brecha digital cuando se han perdido órbitas estacionarias para nuestros satélites, cuando ARSAT ha dejado de producir nuestros propios satélites, y cuando ese desarrollo queda sujeto a prestadores externos que consideran las comunicaciones como una cartera de negocios y no como derecho de los pueblos. Se habla de establecer un marco regulatorio, cuando este ya estaba establecido, dando prioridad a la tecnología nacional, fruto de la gran cantidad de investigadores seniors que venían desarrollando un trabajo sistemático en este sentido y que permitieron a nuestro país formar parte del grupo de los siete países a nivel mundial que poseen soberanía satelital. Por otra parte, la cobertura del cinturón de fibra óptica es otro instrumento que permite favorecer el desarrollo de las TIC. Aquí volvemos nuevamente al concepto de equidad y calidad mencionado en los párrafos precedentes, ya que entendemos, desde la perspectiva sindical, que la cuestión debe ser responsabilidad del Estado nacional, como garante del acceso a la tecnología por parte de toda la población, sin importar la ubicación geográfica. Por una regla de funcionamiento básica del mercado, el servicio se brinda a quienes tienen la posibilidad de pagarlo, por lo que estará directamente relacionado con la capacidad económica de quien recibe la prestación. Cuando a través de nuevos mecanismos regulatorios dejamos en manos de la actividad privada esta responsabilidad, dejamos que se transforme en un servicio de calidad inequitativo y excluyente, lo que tendrá como consecuencia el aumento de la brecha social. Esto se verá inicialmente en los sistemas educativos, donde habrá instituciones que dispongan de accesos muy diferenciados a las TIC. Por esto, no deja de llamarnos la atención el doble estándar de promover el desarrollo de las TIC, pero a la vez se desarticula el Programa Conectar Igualdad, que garantizaba el acceso a internet a todos los sectores sociales y a todas las comunidades educativas del país, y la Televisión Digital Abierta.

El segundo punto de vinculación se refiere a la promoción de la innovación y el emprendedurismo. Tomado en el sentido de la movilidad social, es un objetivo promisorio, pero el trasfondo que estamos percibiendo, en este aspecto, está apuntado hacia la competitividad exacerbada, donde además queda expuesto un cierto grado de informalidad laboral que se asocia al concepto de emprendedurismo. Esto tiene valor como tal cuando está acompañado de una regulación legal necesaria que permita garantizar por sobre todo el trabajo decente y el reconocimiento profesional, y la iniciativa como tal. No sólo se trata de responder a las demandas del mercado, se trata de la existencia de una legislación que oriente y encamine la capacidad de crear nuevas alternativas y oportunidades laborales, las que además van a posibilitar crecimiento y desarrollo sostenible. No se trata sólo



de ser crítico, sino de ser realista en este aspecto, por lo que estamos convencidos de que primero debe legislarse esta regulación y, a partir de ella, potenciar esta rama de la producción. Ya hemos vivido la lamentable experiencia de ser un país de servicios y no de producción.

El tercer punto de vinculación apunta al fomento de la investigación y el desarrollo. En este punto hay una coincidencia plena, pero esa coincidencia existe cuando es el Estado nacional quien lo promociona y promueve, y es justamente un sistema educativo de calidad con equidad el instrumento más adecuado para comenzar a sembrar la simiente de estos dos campos. Ahora, cuando lo dejamos exclusivamente en manos privadas, nada nos garantiza que el desarrollo de la investigación vaya a responder al concepto de desarrollo sostenible. La capacidad de formación profesional de los distintos subsistemas que componen el sistema educativo nacional es de jerarquía, por lo que no hace falta aquí abundar en ejemplos. Ya anteriormente hemos hablado de la industria satelital argentina. Es aquí muy importante el trabajo conjunto y articulado entre el sector público y el sector privado. Es por ello sustantivo que el Estado nacional, al igual que en otros campos, no cumpla el papel de gerenciador sino que aplique los recursos necesarios para impulsar, desde las mismas unidades académicas y desde sus instituciones como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICET), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el desarrollo investigativo que permita el desarrollo productivo de forma sostenible. Pensar hoy un Estado pequeño y reducido que sólo cumpla la función gerencial de licitar programas con el sector privado es reducir las posibilidades de lograr soberanía tecnológica, ya que el sector privado solo estará interesado en aquellos proyectos que puedan responder a sus intereses con una visión puramente mercantilista. Aquí deben tener cabida muchos proyectos investigativos que solo serán de exclusivo interés de un Estado que quiera crecer y permitir una mejor calidad de vida para sus habitantes. Contamos con las capacidades necesarias que para que esto sea una realidad.

## **Desarrollo Humano Sustentable**

El ODS 4 halla cierta convergencia en sus metas con el Plan Nacional de Primera Infancia. En este punto, necesariamente debemos ser muy críticos, ya que no se percibe ninguna de las propuestas que se declaran en el mismo; en rigor, podríamos decir que en estos dos últimos años ha sucedido exactamente lo contrario. No se han concretado realmente los Espacios de Primera Infancia declarados. El proyecto habla de 4000, pero no existen datos fehacientes, más allá de los que aporta el Ministerio de Desarrollo Social sobre los proyectos en carpeta. La responsabilidad del Estado nacional ha sido delegada a las jurisdicciones provinciales y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el último caso, se habla de la creación

de 72 centros. Esta no es una visión sesgada de la situación; por el contrario, hay datos aportados tanto por UNICEF como por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) que plantean la dificultad de implementación de este programa, habida cuenta de la falta de personal capacitado para afrontar las tareas en las distintas jurisdicciones provinciales, así como también la falta de organizaciones sociales con las cuales trabajar de manera articulada para lograr cubrir el bache educativo desde los 45 días a los cinco años. De acuerdo con un estudio realizado a mediados de 2016, el 34,4% de los niños de menos de cinco años es multidimensionalmente pobre, con una realidad en la que casi un 70% de las niñas y niños de esa edad no acceden a servicios educativos y de cuidado, variando fuertemente según el grupo social y la región del país.

Si bien hay 14 provincias que ya han adherido al Plan, las mismas demandan que también se dé la necesaria articulación con el sistema educativo jurisdiccional, donde además faltan mayores precisiones sobre las metas anuales, la distribución del presupuesto asignado a cada provincia, los estándares de calidad que tendrán estos centros y el rol de los diferentes actores que intervienen en el sistema. Por lo expuesto, es muy difícil plantearse ese Plan como posible y de pronta concreción; en consecuencia, reforzamos nuestra conclusión: se ha profundizado aún más la inequidad.

En lo referido al Plan de Infraestructura Escolar, este plantea “ayudar” a las provincias en la construcción, ampliación y refacción de edificios escolares, centrando el Plan en la construcción de 3000 jardines de infantes en los cuatro años de la presente gestión. De hecho, la ayuda a las provincias ha sido y es selectiva, y muy específicamente en lo referido a educación. Como hemos expresado anteriormente, si la gestión en el área educativa está caracterizada por la palabra “delegar” sin aportar los recursos necesarios, no es para nada posible que esto se pueda concretar.

El gobierno nacional viene desconociendo la Ley Nacional de Financiamiento Educativo N° 26.075. Dicha ley garantiza a las provincias la inversión educativa en todos sus aspectos, aunque poco podemos esperar su concreción. Entre ellos encontramos la inversión en infraestructura escolar, con el fin sostener el crecimiento de los sistemas jurisdiccionales en todos sus aspectos, así como garantizar en el plano laboral la negociación colectiva del sector, la cual el gobierno desconoce y deroga por un decreto, con la excusa de que este no tiene establecimientos educativos a su cargo.

Hoy la realidad es que no solo no se han construido ni ampliado escuelas en los últimos cuatro años, sino que además en infinidad de establecimientos educativos, tanto en las grandes ciudades como en el interior del país, las condiciones edilicias son muy graves. Tal es la gravedad que muchos de ellos no cuentan con la infraestructura sanitaria básica y menos aún con insumos y material áulico adecuados. Adicionalmente, debido al crecimiento vegetativo de las matrículas de los establecimientos educativos, hay un déficit significativo de vacantes en ellos. Todo

esto es un componente más para fomentar la inequidad educativa y aumentar la diferenciación social entre quienes pueden y quienes no.

En lo que concierne a la planificación a largo plazo de una política educativa, el compromiso del gobierno expresa “garantizar los aprendizajes y las capacidades fundamentales de los alumnos y que estos puedan desarrollarse como personas e integrarse al mundo del trabajo”; para ello propone la elaboración de una estrategia en políticas educativas, hacia 2026, que fije metas concretas y garantice el financiamiento necesario para su implementación. En este punto nos surge una pléyade de dudas respecto de los alcances que verdaderamente tendrá esta planificación, tales como la pregunta acerca de quiénes tendrán esta tarea a su cargo.

Desde nuestra mirada sindical, los primeros y verdaderos actores del sistema educativo son los propios educadores, que a la fecha no han sido convocados para la elaboración de dicha planificación. Esto también tiene un componente muy delicado cuando, al hablar de planificación, no se establece quiénes son hoy los que la están llevando adelante. Merodean intereses muy grandes en torno a los sistemas educativos, ya que a nivel mundial están cobrando cada vez mayor peso específico las corporaciones que proveen insumos educativos. La educación, a través de la mercantilización, es el negocio más grande del mundo, y la privatización de infraestructura como mantenimiento, alimentación e insumos de hardware y software no deja de tentar en el aspecto lucrativo. Por eso insistimos en el papel protagónico de los docentes en los aspectos de planificación de metas y políticas del sector.

Aquí, además, hay al menos una omisión, ya que el sistema educativo inicialmente debe formar ciudadanos. Ciudadanos que sean capaces de integrarse socialmente, incorporándose al mundo del trabajo, por lo que sería un gran retroceso pensar y promover que el sistema educativo nacional solo debe formar para integrarse al mundo del trabajo, ya que, como dijimos antes, dejaríamos de hablar de formación para hablar de instrucción. Hablar de desarrollarse como personas es abordar solamente un aspecto del acto educativo, dejando abierto un sinfín de interpretaciones. Por otra parte, pensar en elaborar una estrategia de política educativa a tan largo plazo, con lo dinámica que es la educación, implica el grave riesgo de quedarse en el tiempo, ya que los cambios tecnológicos y las metodologías didácticas tienen un ritmo muy particular. Ya hemos tenido lamentables experiencias, como ha sucedido con la Ley Federal de Educación, que con la excusa de articular los sistemas educativos con las demandas sociales, solo respondió a las demandas del mercado.

Así llegamos a otro punto no menos importante, como es el del financiamiento: ¿quiénes y cómo se financian? No nos cabe duda de que el financiamiento y la inversión educativa debe estar a cargo del Estado, que además es el responsable y garante de que se ejecuten los presupuestos educativos tal y como fueron planificados.

Estamos corriendo el riesgo de que esta planificación termine proponiendo un doble estándar dentro del sistema educativo nacional: escuelas para sectores

sociales de menores recursos que se constituyan en un espacio de instrucción técnico-profesional que responda pura y exclusivamente a las necesidades y demandas del mercado, y escuelas donde se formen sectores sociales con mayores capacidades económicas. Así las cosas, la inestabilidad y precarización laboral de los educadores es moneda corriente, vulnerando y avasallando derechos adquiridos a través de la persistencia en la lucha de los trabajadores de la educación. Por todo esto, nuestra insistencia en la participación protagónica en los distintos ámbitos de discusión y planificación.

Algo similar a lo expresado anteriormente se percibe con respecto al Plan Nacional de Protección Social y en la Política Nacional de Discapacidad, porque el análisis de la situación vigente va a contramano del objetivo específico. En estos tiempos se han eliminado diferentes subsidios que propendían a la inclusión de sectores altamente vulnerables de la población. Es el caso de las discapacidades funcionales producidas por diferentes afectaciones genéticas, como por ejemplo el Síndrome de Down. Lo mismo sucede con otros sectores sociales de vulnerabilidad extrema, que han visto afectadas sus prestaciones sociales a la luz de recortes o subejecuciones presupuestarias. Así también ha sucedido con el Plan Nacional de Deportes, justamente cuando el objetivo era la promoción de las diversas actividades deportivas que el Estado nacional se había comprometido a promover, no solo como una manera de auspiciar el deporte amateur, sino como un instrumento indiscutidamente social que tiene la finalidad de promover la integración de muchos sectores de la población, constituyéndose en un mecanismo idóneo para prevenir diversos flagelos a los que están expuestos estos sectores, justamente cuando uno de los instrumentos para propender a una “educación de calidad” establece la “eliminación de las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad” (Meta 4.5).

## Educación superior y universitaria

Una atención muy especial queremos dedicarle a la Formación Superior y Universitaria y al Plan de Formación Docente, justamente porque nos parece que son los aspectos más críticos y sustanciales sobre los que debemos centrar nuestro análisis.

Los sindicatos consideramos como necesario y sustancial, para lograr el desarrollo sustentable de nuestro país, potenciar e impulsar la igualdad de oportunidades y el libre acceso para todos los sectores sociales a los estudios superiores universitarios y no universitarios. Nuestro país tiene una larga tradición de ya prácticamente 100 años, luego de la Reforma Universitaria de 1918, de favorecer el libre acceso a los estudios superiores, donde además la generalización nunca ha significado que haya disminuido el nivel académico, sino más bien lo contrario. Las universidades públicas argentinas tienen los estándares académicos más altos de la región, y el mejor

ejemplo de ello es el alto nivel formativo de nuestros investigadores e investigadoras. Durante los años más oscuros de nuestra historia reciente, muchos de ellos han debido migrar y han logrado un lugar preponderante en grandes empresas trasnacionales, justamente por el alto nivel de preparación de la universidad pública argentina. Pero hoy nos encontramos nuevamente como en los peores momentos de la sostenida y sistemática reducción de presupuesto, que además de afectar a nuestros profesionales en forma directa, afecta el mecanismo de desarrollo más genuino que puede tener un país: su soberanía académica e investigativa. En Argentina, a la inversa de lo que sucede en gran parte de nuestra región y de nuestra América, la estructura de las universidades privadas –a pesar de contar con mayores recursos– no alcanza el desarrollo y calidad académica de la universidad pública. Además, en los últimos doce años fueron creadas nuevas universidades públicas que han permitido no solo incrementar la oferta educativa de genuina calidad, sino también el acceso a ella para sectores sociales más amplios por la proximidad a sus lugares de residencia.

Una situación similar se ha dado con la Formación Superior No Universitaria, que viene desde bastante tiempo atrás complementando el desarrollo tecnológico universitario en muchos rubros específicos, como por ejemplo el de Higiene y Seguridad Laboral y Riesgos del Trabajo. Tengamos en cuenta que para propender a un modelo de desarrollo sustentable es necesario contar con trabajo decente, de calidad y, por sobre todo, seguro.

Como educadores, necesariamente nos preocupa nuestra actividad específica, que comienza en la Formación Docente Inicial y continua durante toda la vida laboral de nuestros educadores. Partimos de la premisa de que el educador es un trabajador con formación específica, y esa formación debe ser de calidad, ya que debe brindar los instrumentos necesarios para promover e impulsar la formación docente continua y en servicio. Esto último fue uno de los más grandes logros, ya que formó parte de la negociación colectiva del sector.

Hoy estamos frente a grandes retrocesos en este aspecto. Por un lado, se están cerrando (o no abriendo la matrícula) institutos de formación docente, con el pretexto de darle nivel universitario a la formación docente, algo que aún no está plenamente conformado. Por otra parte, se ha resignificado desde los niveles gubernamentales la formación docente continua, observándose una notable desjerarquización y, en muchas de las jurisdicciones provinciales, dejándola por cuenta y cargo de los educadores. Esto tiene un componente negativo, ya que nos encontramos frente a un conjunto de ofertas que, a pesar de dar créditos para el currículum personal de cada docente, poco y nada aportan para la formación, y mucho menos promueven calidad en el servicio educativo.

Aquí estamos frente a la embestida de los mecanismos y modelos de privatización y mercantilización de la educación, los cuales, pensamos, poco van a aportar a la equidad y la igualdad de oportunidades, ya que los primeros perjudicados son los mismos docentes. Poco podemos pensar en una educación al alcance de todos

cuando ya la actualización profesional docente (elemento esencial para el desarrollo habitual de nuestra tarea) no está al alcance de todos.

A todo esto debemos sumar la disminución de los planes de becas para terminar los estudios de nivel, que en los últimos años han permitido que muchos trabajadores pudieran terminar la educación básica o logran un perfeccionamiento profesional.

## Modernización del Estado

Uno de los puntos sustantivos que se plantea desde los ODS es la modernización del Estado, y uno de los mecanismos más idóneos –que además responde a las necesidades de la realidad– es la digitalización de las comunicaciones. Ya hemos expresado anteriormente nuestra preocupación por la pérdida de soberanía tecnológica en este aspecto, de la mano de la pérdida de órbitas geoestacionarias y con las privatizaciones de las empresas que el Estado nacional conformó para poder sostener nuestra soberanía tecnológica.

Pensar en un país digital es un objetivo más que loable y deseado, pero esto no puede lograrse cuando su implementación queda exclusivamente en manos de la actividad privada, ya que se deja de cumplir el fin propio del Estado, que es el trato igualitario para todos los ciudadanos y pobladores del país. Por otra parte, es lógico que la empresa privada priorice sus objetivos, porque su esencia es justamente el crecimiento económico propio. Ese crecimiento económico será posible si se concreta con un trabajo en conjunto con el Estado, y no a costa de este último. Este nuevo formato que se nos ha presentado no garantiza ni va a garantizar el libre acceso de la población en su conjunto a las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, y es algo que señalamos en párrafos anteriores.

## Conclusión

Se desarrolla a nivel global una disputa por los recursos que los Estados nacionales y subnacionales destinan a la educación pública, pero también por el sentido que la misma escuela pública tiene en la subjetividad de nuestras sociedades, y sobre todo de los sectores populares.

Así, por todo lo hasta aquí dicho, expresamos nuestra preocupación por el doble estándar que se da entre lo que se promueve en los ODS y los planes y definiciones gubernamentales. Creemos que no se trata de hacer un programa con objetivos de difícil logro, menos aún cuando las políticas que en la actualidad se están aplicando en ese sentido apuntan exactamente a lo contrario.

Estará en nuestra inteligencia saber articular y construir la correlación de fuerzas necesarias para confrontar las políticas de privatización y mercantilización de la

educación pública que proponen los neoliberales, y elaborar propuestas para una política educativa liberadora y emancipadora que dé respuestas a las necesidades de nuestros pueblos de tener ciudadanos solidarios, críticos de la realidad que les toca vivir y protagonistas de su tiempo, para cambiar las injusticias por justicia social y la dependencia por soberanía.

Capítulo 5 ●

# Lograr la igualdad entre los géneros







**ODS 5:**

Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

## Análisis, avances y desafíos de la Agenda 2030

**Noe Menéndez Ruiz**

*Secretaría de Igualdad de Oportunidades y Género - CGTRA*

Para lograr los planeamientos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel mundial y en nuestras latitudes –desde el Caribe hasta América del Sur–, y en especial en nuestro país, debemos propender a desarrollar fehacientemente políticas públicas y herramientas necesarias que aseguren el acceso igualitario de mujeres y hombres a una formación académica, técnica y profesional con la calidad suficiente (ODS 4) que permita una lectura de la realidad del país y sus asimetrías para organizar un real desarrollo sostenible.

Con el fin de superar los bolsones de pobreza (con índices actuales de 28.6% en pobreza y 6.2% en indigencia) que nos colocan en una situación tan diferenciada para acceder al mundo y a las innovaciones que este exige, Argentina –para tener un porvenir y poder ser considerada como país desarrollado– deberá hacer efectivo el Plan de Emergencia y así alcanzar los objetivos de “sociedades más justas, más equitativas y con igualdad de oportunidades” (ODS 1, 2 y 10).

Desde la Secretaría de Igualdad de Oportunidades y Género, junto con las y los miembros que la integran a lo largo del país, sostenemos que “no hay ni habrá crecimiento económico sin trabajo decente”, “no habrá producción y consumo responsables sin la reducción de las desigualdades” (ODS 8, 10 y 12).

La gran deuda pendiente del Estado en su conjunto es comprometerse con acciones transformadoras y políticas de protección del ambiente, como generar programas federales –dadas las asimetrías demográficas que tenemos como país–, implementar la energía eólica no contaminante, acciones que hoy se observan como inicio del proyecto nacional en escasas provincias (ODS7).

El saneamiento en el Noroeste Argentino (NOA) y en el segundo cordón de la provincia de Buenos Aires es otro desafío pendiente. Esto requiere de un plan de saneamiento sostenible que logre el bienestar y la salud de poblaciones vulnerables que imperiosamente lo requieren (ODS 3, 6 y 11).

La reformulación del planeamiento urbano no contribuye a transformar políticas de igualdad en equidad, dado que muchos trabajadores no tienen, según las zonas, facilidad de acceso a ellas.

El presente tiempo ha sido alentador en los objetivos planteados a nivel mundial. Sin embargo, los objetivos que se relacionan con el trabajo y el ámbito laboral no han logrado el avance deseado. Si bien a nivel nacional prosperó el desarrollo del agro, a nivel interno y en Comercio Exterior estamos lejos de que nuestra industria nacional se fortalezca con la apertura que implica el libre comercio. Tenemos problemas en la exportación con nuestros productos de mayor valor agregado, que no se logran colocar, y es necesario que accedan a un valor agregado que sea justo con el comercio exterior. De la misma manera, se hace imperioso replantear el tema de las tasas y los subsidios, lo cual influye en nuestro mercado interno (ODS 8).

La aspiración de definir reglas en la economía mundial que impidan que las grandes corporaciones ejerzan abusos sobre las economías, haciendo que aumente el déficit de ganancias y que se empobrezcan poblaciones, valiéndose de procedimientos que permiten naturalizar la corrupción, es lo que hoy se discute en los foros internacionales. Es necesario apoyar el Estado de derecho con políticas de transparencia que se comprometan en la creación de puestos de empleo genuino y trabajo decente. Para esto deben fomentarse políticas de alianzas nacionales e internacionales en las que se consideren las oportunidades de todos los actores sociales y sus organizaciones representativas de empleadores, trabajadores, sociedad civil y gobierno (ODS 16 y 17).

Nuestro país ha venido avanzando en lo que refiere a la igualdad de oportunidades, con leyes progresistas: la Ley de Cupo Sindical, la Ley contra todo tipo de Discriminación, la Ley contra la Violencia de Género, la Ley de Matrimonio Igualitario o la Ley de Paridad Política, entre otras. Son leyes de alto nivel e impacto social, aunque todavía hay un profundo déficit en su aplicación y ejecución efectiva.

La Secretaría de Igualdad de Oportunidades y Género sostiene que los cuatro pilares de acción que nos permitirán lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible son la paz, la justicia, la democracia y el Estado de derecho.

# La cuestión de género en la agenda de políticas públicas

**María Celeste Álvarez**

*Fundación UOCRA*

*CGTRA*

Si bien la igualdad de géneros y el empoderamiento de las mujeres y niñas es un objetivo específico dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dejando en evidencia su importancia, este es un tema transversal que se ve reflejado en las metas de la mayoría de los demás objetivos. Sin embargo, esta importancia no se encuentra evidenciada en la vinculación de los ODS con los Objetivos y Prioridades del gobierno argentino. Para describir un escenario adecuado, se tomarán como base algunas de las observaciones que se encuentran en el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017<sup>1</sup>, elaborado por el PNUD, así como las políticas enunciadas por el gobierno argentino sobre el tema. Luego se esbozan algunos lineamientos que puedan complementar las acciones que se desarrollan en la actualidad en nuestro país.

## Importancia del ODS 5 según el PNUD

Del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017 elaborado por el PNUD puede extraerse una primer mirada sobre el ODS 5 en el país, siendo para destacar algunos datos. Según este informe, “los logros educativos de las mujeres argentinas superan los de los varones, y esto se manifiesta tanto en los indicadores sobre los niveles máximos de educación alcanzados como en las tasas de matriculación”. Aun así, la división sexual del trabajo en nuestro país persiste, y al aumentar la participación laboral de las mujeres, disminuyó su exclusiva dedicación a las tareas domésticas no remuneradas (PNUD, 2014). De todas maneras, el tiempo que las mujeres dedican a las tareas de cuidado y del hogar continúa siendo marcadamente mayor que el que los varones destinan a estas tareas. Lo contrario ocurre en el caso del trabajo remunerado.

---

1 Disponible en <http://www.ar.undp.org>

El informe también hace hincapié en que la brecha de ingresos totales promedio entre varones y mujeres trabajadores es alta. “En 2012, esta brecha ascendió al 30,2% entre los trabajadores con primaria completa, al 24,3% entre los trabajadores con secundaria completa, y al 18,6% entre aquellos con estudios superiores o universitarios completos” (PNUD, 2014), y que el acceso a espacios de cuidados no son suficientes, o en muchos casos no son lo suficientemente accesibles para quienes los necesitan. Las licencias por maternidad (3 meses) y paternidad (3 a 5 días) también son parte de la brecha en los ingresos totales de las mujeres. El informe destaca: “Uno de los principales desafíos que enfrentan las mujeres para alcanzar la igualdad efectiva en Argentina consiste en una división sexual del trabajo que continúa favoreciendo a los varones. La creciente participación femenina en el mercado de trabajo en un contexto donde se mantiene la expectativa social de que las mujeres sean las principales –cuando no las únicas– proveedoras del cuidado familiar invariablemente genera desigualdades. Estas se hacen visibles no solo en el ámbito del trabajo, donde se expresan en una participación ocupacional verticalmente segmentada y en la discriminación salarial, sino también en el ámbito reproductivo y en las tensiones que genera el ejercicio del doble rol (la denominada doble jornada femenina). Estas tensiones, sin duda, son sufridas de manera más intensa por los grupos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, que dependen exclusivamente de la familia y del Estado para resolver las necesidades relativas al cuidado”.

También se expresa preocupación por la tasa de fecundidad adolescente, que está por encima del promedio mundial y también de la correspondiente a varios países de la región (33,7 cada 1000 adolescentes en 2013). En promedio, esa tasa se mantuvo estable en los últimos años y no experimentó descensos (DEIS, Ministerio de Salud).

### **Prioridades del gobierno argentino en relación con el ODS 5**

De acuerdo a la información reflejada en la web del gobierno argentino<sup>2</sup>, solo dos Objetivos de Gobierno responden al ODS 5. Son los siguientes:

---

2 Disponible en <http://www.odsargentina.gob.ar>

OBJETIVO DE GOBIERNO	PRIORIDADES DE GOBIERNO
4. Desarrollo Humano Sustentable	<p><b>53. Políticas de Género</b>                      “Buscamos implementar políticas que garanticen la participación de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles de la toma de decisiones en la vida pública. También pretendemos emprender reformas y fortalecer leyes para promover la igualdad entre los géneros. Incluye el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, con un presupuesto de 750 millones de pesos para los próximos tres años. Sus focos son la prevención y la atención integral y uno de sus objetivos es abrir 36 hogares para víctimas en todo el país”.</p>
2. Acuerdo Productivo Nacional	<p><b>19. Plan de desarrollo del sector TIC</b>                      “El 70% del territorio, donde vive el 30% de los argentinos, está sin acceso o tiene un acceso a Internet de mala calidad. Buscamos avanzar en un marco regulatorio que estimule el desarrollo del sector, la convergencia tecnológica y la reducción de la brecha digital. Y también buscamos llevar banda ancha a través de ARSAT a todos aquellos lugares donde el mercado por sí solo no puede llegar y darles las mismas oportunidades de desarrollo a los pequeños pueblos y los grandes centros urbanos”.</p>

La Prioridad de gobierno 53, “Políticas de género”, se centra en los dos ejes de trabajo del Instituto Nacional de las Mujeres: la prevención y la atención a las mujeres víctimas de violencia. En términos presupuestarios, el Instituto Nacional de las Mujeres (órgano que debe velar por esta prioridad de gobierno) recibió para el año 2018 menos fondos que en 2017. Fue la decisión y la insistencia de las organizaciones de mujeres las que lograron revertir esto, y gracias a ellas se incluyó un monto extra sancionado en la Ley 27.431, art. 16, aumentando la partida presupuestaria destinada a este instituto.

La prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres es un tema complejo en nuestro país y un pilar central para avanzar en el ODS 5, pero requiere de un cambio sociocultural al que no parece que se le esté haciendo frente desde el Estado. Esto resulta patente solo con ver que hay una única Prioridad de gobierno (53) para avanzar en la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas. Queda claro que falta desarrollo de políticas públicas para trabajar sobre este tema.

Con respecto a la Prioridad de gobierno 19, “Plan de desarrollo del sector TIC”, si bien el acceso a internet y la banda ancha son importantes para el desarrollo de las mujeres y niñas –que usualmente pasan la mayor parte de su tiempo en el interior de sus hogares–, ya que podría ampliar la posibilidad de información, educación y acceso al empleo, esto no parece un eje central para lograr la igualdad y empoderar a las mujeres y niñas. Sobre todo, si esto no va interrelacionado con otras políticas e iniciativas para incluir a las niñas en ciencia y tecnología, acceso para las mujeres a planes educativos, etcétera.

De todas formas, no se visibiliza ni se implementan acciones con la función de reducir la brecha salarial de género existente en nuestro país, que según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), a finales de 2017 era de un 27% y situaba a casi la mitad de las mujeres que trabajan en tres actividades: comercio, educación y trabajo doméstico remunerado. Tampoco son ejes centrales las desigualdades estructurales ancladas en las tareas de cuidado y la importancia de la educación sexual en niñas, niños y adolescentes como eje básico de prevención de enfermedades de transmisión sexual y embarazos no deseados.

Por otro lado, los femicidios en nuestro país aumentaron de 208 a 286 en el período comprendido entre 2008 y 2015, y el 75,2% de las víctimas de violencia doméstica registradas en 2014, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fueron mujeres (Asociación Civil La Casa del Encuentro; Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina). Aquí la evolución:

<b>Año</b>	<b>Femicidios</b>	<b>Femicidios “vinculados” de hombres y niños</b>
2008	208	11
2009	231	16
2010	260	15
2011	282	29
2012	255	24
2013	295	39
2014	277	29
2015	286	42
2016	290	42

Estos datos dejan en claro que las políticas aplicadas para implementar y monitorear (por el momento no hay cifras oficiales) el Plan nacional de acción para la prevención, asistencia y la erradicación de la violencia contra las mujeres (Ley 26.485) no resultan suficientes.

## Desafíos en pocas líneas

Sabiendo que las tareas de cuidado de personas dependientes recaen en las familias y allí se convierten en trabajo no remunerado de las mujeres, será complejo poder reducir la brecha salarial de género y promover un cambio en la actual división sexual del trabajo. La corresponsabilidad parental y los espacios de cuidado deberán ser tenidos en cuenta en la elaboración de políticas públicas tendientes a revertir la situación actual de las mujeres en el interior de los hogares, de modo que los varones aumenten su participación en las tareas domésticas y de cuidado, y se garantice la posibilidad de acceso a servicios de cuidado de calidad y sostenidos en el tiempo.

Por otro lado, la reducción (e ideal erradicación) de la violencia de género y los femicidios requiere de un cambio cultural, y como en todos los cambios culturales se ponen en juego cuestiones muy profundas y naturalizadas en la sociedad, como el machismo y el patriarcado. Para esto, es fundamental trabajar con niñas, niños y adolescentes en educación sexual. Debe haber políticas públicas para ir formando en otra cultura, en una sociedad más justa e igualitaria. La educación es una herramienta de lucha y de cambio social y cultural. En este contexto de violencia generalizada contra las mujeres, la educación es un eje básico.

En sintonía con la educación deben profundizarse políticas tendientes a garantizar el acceso a la justicia por parte de las víctimas, ya que no parece suficiente el personal capacitado (policial y judicial) para acompañar este tipo de casos, teniendo en cuenta que las víctimas deben tener acceso a patrocinio jurídico gratuito durante todo el proceso judicial. De la misma manera hacen falta políticas reales que garanticen la protección de las víctimas y el monitoreo de los victimarios para asegurar que no violen las restricciones de acercamiento que les impone la justicia.

Sin un fuerte apuntalamiento de estos temas dentro de la agenda de las políticas públicas, difícilmente logremos vivir en una sociedad más justa y paritaria.





## Las brechas de género frente al desarrollo en disputa

**Estela Díaz**

*Secretaria de Igualdad de Género CTA-T*

Los Objetivos para el Desarrollo Sostenible 2030 (ODS), a diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), presentan un impulso más ambicioso e inclusivo de la perspectiva de género, al reconocer la necesidad de transversalizar este enfoque en el conjunto de la propuesta, lo que supone mayor integralidad en su inclusión y en las dimensiones a considerar. Sin embargo, no debemos perder de vista desde qué enfoque pensamos el desarrollo y también la igualdad entre los géneros, ya que nos encontramos frente a temas de controversia.

En general, los organismos internacionales han establecido un uso de la categoría conceptual de género desde un enfoque descriptivo, dando como resultado cierta despolitización y neutralidad. Así, alcanzar la igualdad entre varones y mujeres puede suponer una reducción de las discriminaciones y violencias más flagrantes, pero sin cuestionar el conjunto del sistema de exclusiones, explotación y desigualdad que afecta a la mayoría de la población. Por el contrario, una propuesta de desarrollo como viene promoviendo el movimiento sindical para las Américas plantea una puesta en cuestión del modelo en su conjunto. Los feminismos, si bien tienen diferencias entre sí, incluyen un cuestionamiento al patriarcado como sistema y estructura de dominación.

Frente al tema que nos ocupa, que son las definiciones adoptadas en el ODS 5 de los ODS, desde el punto de vista de las trabajadoras y trabajadores es necesario precisar cómo entendemos las desigualdades laborales y sociales que afectan a las mujeres, para poder luego definir algunas líneas de acción y propuestas para la superación de las brechas y las desigualdades históricas y actuales, para pensarlas desde el modelo de desarrollo en debate.

Las metas definidas en el marco de los mecanismos internacionales muchas veces no pasan de constituir solo compromisos formales, alejados de las políticas que en verdad llevan adelante los gobiernos. No obstante ello, no dejan de ser instrumentos de presión para las organizaciones sindicales y sociales, permiten la denuncia de su incumplimiento y aportan herramientas que dan visibilidad a la distancia entre los compromisos asumidos y las realidades que viven nuestros pueblos.

## Los trabajos de las mujeres

Cuando abordamos la situación laboral de las mujeres es preciso definir cuáles son las características y problemáticas a las que nos estamos refiriendo. Un repaso de datos ya conocidos nos vuelve a mostrar la persistencia de la desigualdad económica y laboral que sufren las mujeres y las personas de sexualidades no hegemónicas. Entre todas las discriminaciones y desigualdades que afectan la inserción laboral de las mujeres, la más persistente a nivel mundial y más difícil de enfrentar es la brecha salarial. Según un informe de las Naciones Unidas, el promedio mundial es de 23%, con diferencias sustanciales entre los continentes y los países. En promedio, las mujeres ganan 77 centavos por cada dólar que hacen los hombres, y en algunos países esa brecha es aún mayor. Por ejemplo, las mujeres en Europa ganan 18% menos que los hombres; en Alemania esa diferencia ronda el 23%, y en Turquía sobrepasa el 50 por ciento. En la Argentina, la brecha salarial está cercana al 30 por ciento. Dado el alcance mundial y, por lo tanto, estructural de la discriminación salarial, sabemos que esta problemática requiere un conjunto de políticas que apunten a modificar las bases estructurales de la desigualdad.

En América Latina, no sólo existe una amplia diferencia en los salarios, también persisten brechas significativas de participación laboral, tenemos altas tasas de femicidio y estamos en la región del mundo donde es mayor la morbilidad por aborto ilegal e inseguro. Todavía casi la mitad de las mujeres está fuera del mercado de trabajo. Lo que no quiere decir que no trabajan, todo lo contrario, no llegan a obtener ningún tipo de recurso monetario por el trabajo que realizan, y se insertan en el mercado laboral en condiciones de precariedad, explotación e incluso formas de semiesclavitud que hacen que estar insertas en el mundo laboral no redunde en mejora de la calidad de vida, ni en la superación de la pobreza, ni en la posibilidad de construcción de autonomía personal.

La inserción laboral de las mujeres está determinada no solo por la división social que establece el sistema capitalista, sino también por la división sexual del trabajo. En nuestro país, las diferencias se componen de un conjunto de factores que se deben contemplar a la hora de pensar cómo se abordan las acciones de reducción de las desigualdades, a la vez que es necesario considerar la heterogeneidad y diferencias en el mismo colectivo de las trabajadoras. Hay brechas de participación que rondan un promedio del 25%, pero crecen significativamente según niveles de instrucción, regiones geográficas, cuando hay hijos/as a cargo o personas dependientes, en algunos casos superando el 50 por ciento. Existe la segmentación horizontal, que nos sitúa en trabajos más precarizados y de menor remuneración. También está la segmentación vertical, conocida como techo de cristal o piso pegajoso, quedando sobrerrepresentadas en los puestos de menor remuneración y jerarquía, incluso en los sectores con gran presencia femenina, como educación y salud. A lo que debemos sumar el diferencial sustantivo del tiempo de trabajo: es-

tamos un 30% menos de horas en el trabajo remunerado y un 75% más del trabajo en las tareas domésticas y de cuidados no remuneradas.

Para enfrentar las brechas que afectan a las trabajadoras, en un marco de generación de empleo de calidad –algo alejado de lo que está sucediendo–, se debería llevar a cabo un conjunto de iniciativas que contemplen:

- Incluir políticas activas que mejoren las ofertas laborales para las mujeres.
- Promover las responsabilidades familiares compartidas.
- Reformar de manera integral la Ley de Contrato de Trabajo en las licencias y el capítulo del trabajo de las mujeres.
- Ampliar los servicios de apoyo y cuidado infantil.
- Mejorar las políticas de salud, educación y los servicios para adultos mayores.
- Promover la inclusión y acceso de las mujeres en áreas que trasciendan los estereotipos de género.
- Promover políticas específicas para sectores no calificados.
- Derogar la reforma previsional y volver a la inclusión jubilatoria, que reconoce el trabajo de cuidados no remunerado, sin aumentar la edad jubilatoria.
- No poner techo a las paritarias, mucho menos en sectores altamente feminizados como el docente.

En definitiva, mujeres y varones no hacemos los mismos trabajos, ni en la casa ni fuera de ella, así como tampoco trabajamos la misma cantidad de horas en el trabajo remunerado y no remunerado. De ahí la importancia de entender que el reclamo no es salarios iguales por el mismo trabajo sino salarios iguales por trabajos de igual valor, tal cual lo define la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esto requiere de una perspectiva radicalmente diferente respecto a la consideración histórica del trabajo. Supone contemplar la interrelación trabajo-familia, lo público-lo doméstico, lo productivo y lo reproductivo, como parte estructural de las iniciativas políticas, legislativas y de modelo de desarrollo a debatir. Es una verdadera revolución en el mercado de trabajo y social que el movimiento feminista y de mujeres viene abordando cada vez con más fuerza. Algo que en muchos de nuestros países comienza a estar más presente en el debate del movimiento sindical.

## El desarrollo para los pueblos

Esta temática no puede ser pensada por fuera del modelo de desarrollo. Lo que requiere considerar la política económica, laboral, institucional y, en definitiva,

también la cultural, que expresa un determinado proyecto de país. El cambio de gobierno en la República Argentina producido en diciembre de 2015 ha implicado una vuelta al modelo neoliberal. Algo que acontece en el contexto más general de un repliegue en toda la región de las experiencias de gobiernos populares. En algunos casos, a partir de golpes institucionales, como sucedió en Honduras, Paraguay o Brasil. En otros, luego de procesos electorales democráticos, como en Argentina o Ecuador, pero con una estafa subyacente respecto a las promesas discursivas y el modelo real que se impulsa. Detrás de alcanzar la “pobreza cero” o “el combate a la corrupción”, ejes de la alianza de gobierno Cambiemos, se esconde la gestión de un grupo de CEOs de las principales transnacionales que han instalado un sistema de corrupción que puso al conjunto de las políticas de Estado en una senda de profundización de la dependencia, las desigualdades y la explotación. Los resultados son ya más o menos conocidos: acelerado endeudamiento, vuelta del Fondo Monetario Internacional (FMI), apertura importadora con la destrucción de puestos de trabajo en sector privado y público, reprimarización de la economía, alineamiento internacional alejado de la integración regional. Con la complejidad de ser un proceso que se produjo desfasado respecto del contexto que supuso el triunfo de Donald Trump en los Estados Unidos.

En este complicado panorama de políticas nacionales y regionales, se suma que la alianza conservadora de gobierno en nuestro país, desde una inteligente política de comunicación, ha percibido la importancia y la capacidad de interpelación política del movimiento de mujeres, por lo que fuera de las tradiciones liberales, que siempre han sido linealmente conservadoras en lo social, en este caso incorporan figuras femeninas en lugares claves políticos, como la gobernación de la provincia de Buenos Aires, a la vez que incorporan temas promovidos desde la agenda feminista. En la última apertura de sesiones del Congreso Nacional, el presidente Mauricio Macri incluyó entre las iniciativas para el año habilitar el debate del aborto –algo que impulsa el movimiento de mujeres hace más de una década desde la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito–, además de proponer iniciativas legislativas tendientes a la erradicación de las brechas salariales, para lo que ya se ha enviado un proyecto de ley que amplía las licencias por nacimiento para la pareja y agrega un conjunto de declaraciones que redundan respecto de la legislación ya vigente. Desde una discursividad que propone como magia, por ley, eliminar las brechas salariales. Conociendo la complejidad de esta problemática, es evidente que se utiliza un tema de sensibilidad social para intentar acallar un descontento social creciente. Esta estrategia desde el poder requiere de la iniciativa e inteligencia popular para dar respuesta y no perder la iniciativa, que sobre todo está construida sobre la base de la movilización callejera.

Es posible un modelo de desarrollo sostenible solo desde una contraposición con el neoliberalismo. Debe estar centrado en el trabajo y la producción nacional, entendiendo incluso los desafíos actuales a partir de los cambios en las tecnologías. Algo que ningún país enfrentará en soledad. Por esto la prioridad es, otra vez, la

integración regional, con la construcción de cadenas de valor, la concreción de la libre circulación de las personas, la complementación productiva, los debates por la tierra, el hábitat y el medio ambiente. Con una visión que apunte a combinar las distintas formas de propiedad, no sólo en lo productivo sino también respecto de la tierra. En nuestra América los procesos de descolonización siguen abiertos y, tal cual viene debatiéndose desde los movimientos populares, estos también suponen la lucha por la despatriarcalización. Esta visión entrelaza la perspectiva de clase, étnico-racial y de géneros en una radicalización de las luchas democráticas. El neoliberalismo es en verdad un proyecto neocolonial, que avanza en despojo y violencia política. Este proyecto de dominación requiere de un sistema de criminalización de la protesta social y encarcelamiento de los oponentes políticos. En Argentina este camino fue iniciado con el emblemático caso de Milagro Sala, líder indígena, mujer, referente social, pero avanza en el resto del país, con especial ensañamiento hacia las organizaciones sindicales y los pueblos originarios, como ha sucedido con la desaparición y muerte de Santiago Maldonado y el asesinato de Rafael Nahuel en la Patagonia. El femicidio político de Marielle Franco en Brasil es síntoma del recorrido profundo y real que el sistema de dominación tiene previsto para perpetuarse en el poder. Macri y Temer son parte de la ofensiva diseñada por los sectores dominantes para la región, más allá de que uno se manifiesta más ostensiblemente machista y el otro esté haciendo lugar a los temas movilizados desde el feminismo. El resultado es el mismo: un modelo de exclusión, desigualdad y poder violento.

Desde el punto de vista del movimiento sindical necesitamos profundizar una construcción de una perspectiva de clase trabajadora que se entrelace con las luchas por la igualdad de géneros, la tierra, el hábitat, la juventud, la comunicación, los pueblos originarios, junto a movimientos sociales y diversas identidades y colectivos que comparten la aspiración por un modelo de emancipación. Estamos frente a una crisis civilizatoria. Nuestras organizaciones sindicales, a pesar de todos los cuestionamientos, siguen en pie y han producido gigantescas movilizaciones para enfrentar las políticas del macrismo. El poder lo tiene claro, su política es profundamente anti-sindical. Atacan nuestras organizaciones, las leyes del trabajo, la justicia del trabajo, porque de fondo buscan producir una fenomenal transferencia de ingresos desde los sectores populares y asalariados hacia el minúsculo grupo de dominación. Sin dejarnos seducir por los cantos de sirena, debemos reafirmar la convicción de que un modelo de desarrollo sostenible con igualdad de géneros sólo es posible desde una perspectiva antineoliberal, de descolonización y antipatriarcal.



# Las desigualdades de género en las relaciones laborales en Argentina: un problema vigente y multidimensional

**Alejandra Angriman**

*Secretaria de Igualdad de Género y Oportunidades de la CTA-A*

Las desigualdades por género atraviesan la vida social e individual de las mujeres en todo el mundo. Por su persistencia, su alcance, su masividad y por los daños que provoca, las desigualdades en el plano laboral deben ocuparnos primordialmente.

Efectivamente, Argentina no escapa a la tendencia mundial, conservando serias dificultades en materias de acceso al puesto de trabajo y permanencia en el mismo. Así, la violencia doméstica e institucional cobra un nuevo color al articularse con el propio acceso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral, y limitando con ello sus posibilidades de sobrevivir autónomamente.

El presente documento busca analizar algunos de los puntos centrales donde se concentra dicha desigualdad y se propone enumerar las diferentes resistencias que aún se generan para avanzar en una sociedad más igualitaria.

## Situación actual de las mujeres trabajadoras en Argentina

Un informe de septiembre de 2017 del propio Ministerio de Trabajo arrojó datos preocupantes sobre la desigualdad que afecta a las mujeres en el mundo laboral. En primer lugar, se observó una muy baja inserción en la tasa de actividad, no sólo en comparación con países desarrollados sino también con vecinos del Mercosur. Actualmente, la tasa de actividad de las mujeres no llega al 48,1 por ciento. Al mismo tiempo, son víctimas privilegiadas del desempleo (10,2%), ubicándose casi dos puntos porcentuales por arriba del desempleo masculino (8,5%).

A su vez, se registró una fuerte concentración de mujeres en determinados sectores de actividad, constituyendo esto un proceso de segregación horizontal. Las mujeres desarrollan su actividad laboral principalmente en el área de servicios, y dentro de ella, en los sectores ligados a la educación (73,4% de mujeres), la salud (71,2% de mujeres) y el trabajo doméstico remunerado (98,7% de mujeres). Estas actividades se condicen con aquellas de menores salarios. Así, a la dificultad de in-



gresar al mercado de trabajo y, una vez allí, conseguir un empleo, se suma el hecho de que los mismos son principalmente actividades mal remuneradas.

Otro aspecto desarrollado en el informe remite a la brecha salarial entre trabajadores y trabajadoras, que se profundiza entre los asalariados y asalariadas más precarizados (los no registrados), llegando al 35 por ciento. El principal componente explicativo de esta brecha resulta ser la cantidad de horas destinadas al trabajo no asalariado, situación que se condice con la sobrecarga horaria que implican, para las mujeres en nuestro país, las tareas de cuidado, que duplican a las destinadas a ese fin por sus pares varones<sup>1</sup>.

### **Inequidad en el acceso a puestos y carrera profesional: entre la exclusión y el estancamiento profesional**

El primero de los ejes a abordar es la dificultad que encuentran las mujeres para lograr un puesto de trabajo de calidad, sostenerlo en el tiempo y conseguir prosperar en el mismo. Uno de los principales obstáculos que se presentan para las mujeres trabajadoras es la posibilidad de conciliar las tareas domésticas (que les son arbitrariamente asignadas) con las demandas laborales. Aun si logran vencer este obstáculo, sus posibilidades de conseguir un empleo se verán disminuidas debido a los mitos que rodean a las trabajadoras. Uno de ellos, y tal vez el más extendido, refiere a los altos índices de ausentismo que ellas poseerían debido a los imponderables de la vida doméstica. No obstante, un informe del Ministerio de Trabajo muestra que, lejos de ello, la fuerza de trabajo femenina resulta ser más predecible que la masculina, ya que su ausentismo injustificado es mucho menor que el de los hombres<sup>2</sup>.

Pero aun cuando logramos atravesar estos límites y podemos aspirar a un puesto y sostenernos en él, las posibilidades de avanzar en una carrera profesional dentro del ámbito laboral son restringidas para las mujeres. Dicho fenómeno encuentra fundamento en la “masculinización” de puestos de trabajo, lo que trae aparejado como consecuencia la exclusión de las mujeres de los cargos pertenecientes a la estructura jerárquica y directiva. Esta discriminación descansa en mitos tales como la dificultad de las mujeres para lidiar con el trabajo y las tareas domésticas, o la supuesta preferencia de estas a dedicarse a labores con menos responsabilidades.

---

1 MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL et al. (2017, 20 de septiembre). Las mujeres en el mundo del trabajo. Extraído de <http://www.trabajo.gov.ar>

2 MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2015). Ausentismo laboral. Segundo semestre 2015. Extraído de <http://www.trabajo.gov.ar>

Estas problemáticas tienen un tratamiento legislativo enunciativo (principalmente, a partir de la sanción de la Ley 26.485 de marzo de 2009) y contados fallos que revierten la estratificación horizontal en algunas empresas<sup>3</sup>. Efectivamente, nuestro país no cuenta con ninguna política seria que tienda a morigerar, al menos, estas desigualdades.

### Inequidad retributiva: existencia de una brecha salarial entre varones y mujeres trabajadoras

Otro indicador que posibilita observar la persistencia de desigualdades entre varones y mujeres en el ámbito laboral remite a la diferencia salarial que se cristaliza entre unos y otras. En los datos sistematizados por el Boletín de Estadísticas Laborales (BEL), se observa una brecha salarial<sup>4</sup> entre varones y mujeres del 28 por ciento. Es decir, en promedio, cuando una mujer cobra 100 pesos, un varón cobra 128. A escala mundial, la brecha entre varones y mujeres se estima en un 32 por ciento<sup>5</sup>.

Esta brecha se estructura en base a promedios, y es por eso que es el resultado de diferentes procesos. En ella se hace patente, por un lado, el tipo de puestos, la calificación, y la cantidad horaria de los trabajos de varones y mujeres. Efectivamente, muchas veces el salario menor de las mujeres se explica porque las mismas acceden a puestos precarios, trabajos de poca calificación y son mayoritarias en los empleos de jornadas reducidas.

En este sentido, es interesante observar la diferencia salarial entre actividades “femenizadas” y “masculinizadas”. Así, los trabajos asociados a la administración y al cuidado de personas tienen un promedio salarial inferior al de las llamadas “tareas productivas”, típicamente ocupadas por varones. Las actividades en las que se trabaja, incluso en las profesiones en que los trabajadores y trabajadoras poseen una formación, están lejos de ser meras decisiones “personales” y “libres”, ya que en la mayoría de los casos se invisibilizan los mecanismos a través de los cuales se excluye a las mujeres de ámbitos productivos específicos.

3 En nuestro país existen al menos dos antecedentes jurisprudenciales que fallan en favor de las mujeres víctimas de segregación horizontal: “Fundación Mujeres en Igualdad c/Freddo”, y “Sisneros, Mirtha y otros c/Todelva SRL y otros”.

4 Con brecha salarial nos referimos al diferencial existente entre el salario de distintos trabajadores. A lo largo del informe esta diferencia se presenta de modo porcentual, en función de la comparación de salarios de diferentes grupos de trabajadores, o de estos grupos respecto del Salario Mínimo Vital y Móvil.

5 Disponible en: <http://www.ilo.org/>.

Todos estos elementos que intentan explicar el diferencial salarial entre trabajadores y trabajadoras remiten a otras prácticas discriminadoras que acontecen en el ámbito laboral y fuera de él. Al mismo tiempo, otro tanto del diferencial de la brecha se compone de elementos no explicables asociados a la discriminación, y la presencia de prácticas sexistas en las relaciones laborales, las cuales se naturalizan en cada lugar de trabajo y permiten que sea posible encontrar trabajadores ocupando un mismo puesto con salarios diferentes (generalmente, a favor de los trabajadores varones).

Nuevamente nos encontramos ante una falta absoluta de políticas públicas que avancen sobre los nudos de la cuestión. La mayoría de las acciones posibles quedan supeditadas a las trabajadoras registradas que cobran por una misma tarea, y en la misma empresa, menos salario que un trabajador varón. Estos casos pueden denunciarse e incluso judicializarse. No obstante, los fundamentos donde se asienta y estructura esta desigualdad quedan intactos.

### **Inequidad de trato: las trabajadoras y la violencia de género**

A la dificultad de ingreso, de carrera, a la segregación que implica la desigualdad salarial, se suma otro tipo de violencia. Se trata de mecanismos que operan sobre la construcción imaginaria de la mujer como un objeto condenado a la satisfacción del deseo masculino. Tal situación tiene como consecuencia la inestabilidad de las mujeres en el mercado del trabajo, y muchas veces resultan ser la causa de despidos o renunciadas.

Más aún, cuando la violencia de género proviene de un ámbito extralaboral (relaciones personales de la trabajadora), el efecto resulta ser el mismo: la exclusión de la víctima del ámbito de trabajo debido a los “costos” que supone para los empleadores asumir el problema y tratarlo como tal. Así es como la limitación de la permanencia de las mujeres trabajadoras en sus puestos laborales resulta ser la dificultad de encontrar canales institucionales dentro de las empresas que las contengan cuando son víctimas de violencia laboral o doméstica<sup>6</sup>.

---

6 Efectivamente, la violencia doméstica y sus secuelas son, en el mejor de los casos, asumidas como enfermedad, y así es tratada por el empleador. La Ley de Contrato de Trabajo no contempla esta particularidad, ni todo lo que de ella se desprende (necesidad de traslado, asistencia psicológica adecuada, etcétera). En tal sentido, se ha avanzado en muchos convenios colectivos de trabajo, incluyendo una licencia especial con sus especificaciones para estos casos. Por otro lado, hay diversas iniciativas provinciales y nacionales tendientes a regular esta situación.

Frente a ambas situaciones, las organizaciones obreras argentinas han dado algunos pasos a través de la incorporación de protocolos de género en el ámbito laboral, y mediante la instalación de licencias específicas para contener los episodios de violencia de género doméstica. En ambos casos, el canal de acción ha sido la negociación colectiva.

En relación con las licencias por violencia doméstica, las organizaciones hemos logrado negociar cláusulas que contienen a la trabajadora integralmente y que incluyen, de ser posible, su traslado a otra jurisdicción. Es un camino que se ha comenzado a recorrer en los últimos años y que debe generalizarse a todos los convenios colectivos posibles.

Al mismo tiempo, la violencia y el acoso laboral se encuentran actualmente ausentes en las estadísticas públicas. Se han realizado algunos intentos autoadministrados de cuestionarios que no han recorrido buen camino.

### **Inequidad en la asignación de tareas y uso del tiempo: la persistencia de una doble jornada laboral**

Finalmente, el último de los ejes a desarrollar remite a la doble jornada que desarrollan las trabajadoras cada día. En el caso de las mujeres, a la jornada laboral asalariada le sigue y le antecede la jornada laboral familiar. Se trata de todo aquel tiempo no remunerado que trabajamos en el ámbito del “hogar”, protección de niños y ancianos, limpieza, comida, etcétera. En Argentina, las mujeres dedicamos a este tipo de trabajos no reconocidos el doble de tiempo que nuestros pares varones, sin importar que nuestra jornada asalariada haya sido de la misma cantidad de horas. Este trabajo invisibilizado no solo no se reconoce sino que además genera un mayor desgaste sobre nuestro cuerpo y nuestra mente.

La lucha contra la doble jornada laboral no es exclusivamente una lucha por el reparto equitativo de las tareas domésticas, sino que es la lucha por que el Estado se haga responsable y garantice tareas de cuidado que permitan a las mujeres aspirar a más y mejores puestos. La falta de vacantes en jardines maternales o el cierre de escuelas en zonas rurales profundizan la necesidad de destinar tiempo familiar al cuidado, tiempo que recae invariablemente sobre la mujer. Lo mismo ocurre con el cuidado de adultos mayores y la política de externalizar el cuidado hospitalario sin dar a las familias ningún tipo de contención emocional o financiera para hacerse cargo. Pero además, este proceso se articula con licencias laborales para las tareas de cuidado que recaen sobre las mujeres trabajadoras, perpetuando la desigualdad. Solo por dar un ejemplo: Argentina posee un sistema de licencias para madres y padres que se encuentra entre los menos desarrollados de la región y que no logra despegar de la lógica heteroparental. El desacople respecto de la tendencia internacional se observa, entre otras cosas, en la biologización de la maternidad y de la paternidad.

En Argentina, la protección del nacimiento, y con ella las licencias a madres y padres, está reservada al plano de la formalidad laboral y de la relación de dependencia<sup>7</sup>. Es decir, rige solo para las mujeres y varones registrados, dejando afuera de la cobertura a más del 34% de la población ocupada y profundizando, a partir de ello, los niveles de vulneración de estos trabajadores y, principalmente, trabajadoras.

En los últimos años asistimos a un incremento constante de las licencias por paternidad pactadas en los convenios colectivos de trabajo. Si bien la ampliación de esta cobertura muestra, por un lado, la insuficiencia de esta regulación y el avance de las organizaciones sindicales en una perspectiva igualitaria, evidencian al mismo tiempo las limitaciones que siguen existiendo para que los trabajadores varones formen parte igualitariamente del momento del cuidado familiar. La mayoría de los convenios pasaron de dos días corridos a un rango comprendido entre los dos días hábiles y los siete días corridos. Son minoritarios los que logran quebrar ese techo y llegan, incluso, a los quince días corridos.

Nuevamente, la política pública parecería dirigirse hacia la ampliación de la licencia parental y no a un cuestionamiento que permita un verdadero reparto igualitario de las tareas. Los debates legislativos en torno a esto no deben olvidar esta perspectiva.

## **Conclusiones: persistencia de la desigualdad en el mercado laboral argentino**

Tal y como quedó esbozado en el resumen precedente, las desigualdades de género en el interior de las relaciones laborales en Argentina resultan ser un problema vigente y multidimensional. Los avances realizados en la materia por parte del gobierno no parecen ser más que posiciones de compromiso que no resuelven ni se proponen resolver nada. Incluso en algunos de los casos, terminan reforzando patrones y mitos que supuestamente venían a contrarrestar. Al mismo tiempo, es necesario reconocer la fuerza que oponen las patronales al debate sobre temas ligados a la igualdad de género en el marco de las rondas paritarias. En parte, ello explica el avance magro que las organizaciones sindicales han tenido

---

7 Una posibilidad de avanzar en tal sentido sería la ratificación por parte del Estado argentino del Convenio de la OIT 183, en el cual se garantiza, a todas las “mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente (...)”, el “derecho, mediante presentación de un certificado médico o de cualquier otro certificado apropiado, según lo determinen la legislación y la práctica nacionales, en el que se indique la fecha presunta del parto, a una licencia de maternidad de una duración de al menos catorce semanas”.

en este sentido. De lo dicho anteriormente se desprende la necesidad de avanzar en diferentes iniciativas tendientes a igualar derechos y ampliarlos. En tal sentido, a nivel mundial, se viene trabajando sobre un nuevo paradigma de cuidado natal que se lo conoce como licencias parentales. Estas licencias buscan promover la equidad de género, redistribuyendo los roles en el interior de las familias, promoviendo prácticas de crianza más igualitarias. Si bien en Argentina son incipientes, comienzan a aparecer en algunos convenios colectivos de trabajo (principalmente por empresa) y en algunas administraciones provinciales, como la vigente en la provincia de Tierra del Fuego.



# Transición justa hacia una economía ambientalmente sustentable





**ODS 6:**

Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

**ODS 7:**

Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

**ODS 12:**

Garantizar modalidades de consumo y protección sostenibles.

**ODS 13:**

Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

**ODS 14:**

Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

**ODS 15:**

Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

## La Argentina y el cambio climático en el marco de los ODS

**Enrique Maurtua Konstantinidis**

*Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)*

**Romina Castro - Pablo Somoza**

*CGTRA*

**Joaquín Turco**

*CTA-A*

**Sergio Luis González**

*CTA-T*

Argentina se ubica entre los 25 principales emisores de todo el mundo, es un país de renta media con muchas riquezas y un nivel de desarrollo superior al de la mayoría de los países del mundo en desarrollo, motivo por el cual también es parte del Grupo de los 20, y este año será anfitriona de la reunión anual. Como economía en desarrollo y de renta media, Argentina se enfrenta a la complejidad de buscar desarrollarse para atender a las poblaciones vulnerables y combatir la pobreza, al tiempo que debe hacerlo con la responsabilidad de los más contaminantes.

A los efectos de implementar el proceso de adaptación de las metas al contexto nacional y del seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como también de la articulación con otros niveles y actores gubernamentales y no gubernamentales para la adopción de la Agenda 2030 y sus objetivos, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) fue ratificado como punto focal y responsable de la coordinación y articulación de todos los ministerios públicos.

En este contexto, el Consejo Nacional elaboró el Informe Voluntario Nacional (VNR, por sus siglas en inglés) en el marco del Foro Político de Alto Nivel (FPAN) de la ONU, en julio de 2017, en el que prioriza los objetivos del gobierno asociados a 100 prioridades nacionales.

A pesar de la transversalidad de la problemática del cambio climático en varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el VNR se centra en la vinculación de los objetivos relacionados con la estrategia integral del gobierno con eje en la eliminación de la pobreza, y los ODS relativos al FPAN de 2017, haciendo referencia exclusiva al cambio climático en la relación de las emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) en relación al PIB y la contabilidad de las emisiones en los sectores de

energía; procesos industriales; agricultura; ganadería; cambio del uso del suelo y silvicultura; así como de residuos dentro del apartado sobre las metas e indicadores de ODS vinculados con las políticas transversales del gobierno.

En el mismo informe, en el Anexo referido al listado oficial provisorio de ODS con sus metas adaptadas e indicadores según el nivel de desarrollo, las Metas 13.2 y 13.3 del ODS 13 sobre acción por el clima reflejan el compromiso del seguimiento de la contabilidad de las emisiones y la promoción de actividades de educación ambiental.

## Los ODS y la agenda ambiental

El informe de Estrategia de la Red Sindical de Cooperación al Desarrollo respecto a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en referencia a las Prioridades sindicales respecto al desarrollo, elaborado a través de la resolución del Consejo General de la Confederación Sindical Internacional (CSI), en noviembre de 2017, hace mención a los cuatro pilares de apoyo a la implementación de la Agenda 2030: concienciación, representación, movilización e investigación a nivel global, regional y nacional.

En este contexto, y en el marco de la celebración del Foro Político con el objetivo de “erradicar la pobreza y promover la prosperidad en un mundo cambiante” llevado a cabo en Nueva York, durante el mes de julio de 2017, las organizaciones sindicales dieron a conocer sus prioridades mediante el documento de posición sindical denominado Luchar contra la pobreza y promover la igualdad de género. El mismo hace hincapié en el enfoque integral del Programa de Trabajo Decente como marco para la aplicación de los ODS. Destaca que para lograr el ODS 1 (poner fin a la pobreza), el ODS 3 (vida saludable y bienestar), el ODS 5 (igualdad de género) y el ODS 9 (industria, innovación e infraestructura), es fundamental garantizar con éxito los componentes del Programa de Trabajo Decente.

En el cuerpo del citado documento, y a los efectos de lograr una industrialización sostenible (ODS 9), se hace referencia a la necesidad de una transformación integral del funcionamiento de las economías y las industrias, siendo una parte fundamental de esta transformación la transición justa para los trabajadores, contemplando metas adecuadas en materia de políticas en relación con los pilares ambientales, sociales y económicos, en miras de obtener apoyo público para alcanzar un futuro sin emisiones de carbono ni pobreza, resaltando en sus conclusiones y recomendaciones la necesidad de darle participación a los trabajadores y los sindicatos en este proceso.

De acuerdo al informe sindical nacional sobre ODS llevado a cabo por las tres centrales sindicales (CGTRA, CTA-T y CTA-A) respecto de la supervisión de los ODS en Argentina por parte de los sindicatos, a través de la Red Sindical de Cooperación para el Desarrollo (RSCD), se analizaron los antecedentes del cumplimiento de los ODS de acuerdo a los objetivos prioritarios para los sindicatos mencionados en la

Estrategia de la RSCD, en relación con las propuestas del gobierno argentino para alcanzar estos objetivos.

En relación al ODS 13 (“Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”), a nivel gubernamental se destacan dos objetivos principales relacionados con el desarrollo de infraestructura para la prevención de inundaciones y la inserción inteligente en el mundo, señalando la creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático, con el objetivo de desarrollar e implementar iniciativas en las políticas de gobierno para reducir o compensar el crecimiento de emisiones que contribuyen al cambio climático, y formular compromisos en línea con los acuerdos internacionales.

La creación del gabinete interministerial fue bienvenida por los sindicatos y la sociedad civil, por el compromiso que se genera con los demás ministerios a la hora de diseñar planes sectoriales y compromisos internacionales que se reflejen en políticas públicas.

Al respecto, los sindicatos afirmaron en el documento de supervisión que “la formulación de la prioridad a través de un Gabinete Nacional de Cambio Climático no se condensa en políticas concretas, y será necesario dar observancia a las funciones y prerrogativas, así como los medios de implementación para la reducción de emisiones de carbono. No obstante, la definición de compensar no parece la más adecuada respecto a los acuerdos internacionales de la Conferencia de las Partes (COP). Para dar seguimiento las centrales sindicales reafirman sus compromisos en la campaña internacional de Sindicatos por el Clima, la CGTRA, la CTA-T y la CTA-A teniendo como guía la Plataforma de Desarrollo de las Américas (PLADA)”.

## El posicionamiento sindical frente al cambio climático y la “transición justa”

A partir de la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1992, el movimiento obrero comenzó a ocupar un espacio estratégico dentro del grupo de las organizaciones sociales en el contexto de las discusiones sobre el clima.

Según datos de 2009 de la CSI y la Fundación Sustainlabour, la participación sindical en el proceso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) aumentó gradualmente, de nueve representantes sindicales en el año 2001, hasta llegar a 400 en 2008. En la Conferencia de las Partes que se llevó a cabo en París, durante el mes de diciembre de 2015, se contabilizó un total de 171 delegados internacionales participantes en dicho evento. De este total, seis delegados de nacionalidad argentina fueron convocados de las centrales sindicales más representativas del país.

Los reclamos del movimiento obrero respecto de las medidas a tomar para hacer frente al cambio climático tienen sus raíces en el principio conocido como “tran-

sición justa”, concepto que se acuñó durante la COP 13 celebrada en Bali y que se convirtió en la piedra angular de las demandas sindicales.

Este principio pretende reflejar las iniciativas que los sindicatos proponen frente a los cambios que deben afrontar los sistemas de producción para reducir las emisiones de carbono en la atmósfera y su consecuente impacto en el empleo.

En virtud de la importancia que implicaba la negociación de un nuevo acuerdo vinculante después del malogrado protocolo de Kioto, las centrales sindicales dieron a conocer sus reclamos al gobierno francés para la COP que se llevaría a cabo en el mes de diciembre, mediante la celebración de una cumbre sindical en el Consejo Económico, Social y Ambiental de Francia, en París, durante los días 14 y 15 de septiembre de 2015, con la presencia del ministro de Relaciones Internacionales de Francia, Laurent Fabius (posterior presidente de la 21ª Conferencia de las Partes) y de la secretaria general de la International Trade Union Confederation (ITUC), Sharan Burrow, entre más de 50 representantes sindicales de todo el mundo. La intención fue forzar la inclusión de las demandas en las negociaciones y hacer visible la participación de uno de los actores con mayor peso histórico y político del siglo, ahora comprometido con un fenómeno de características singulares.

Las principales demandas se concentraron en tres directrices, apadrinadas por la CSI y con el consenso de las centrales asociadas:

- Mostrar mayor ambición y caer en la cuenta del potencial que implica para el empleo las medidas contra el cambio climático.
- Aportar medios financieros y apoyo a los más vulnerables.
- Garantizar una transición justa para los trabajadores y sus comunidades.

La legitimidad de una transición justa se vio plasmada en el preámbulo del documento final del acuerdo de París, y permitió de esta manera mantener su vigencia en el ámbito de las negociaciones y poder forzar su inclusión e implementación en las agendas de los gobiernos.

En agosto de 2015, en el marco de la campaña Sindicatos por el clima, organizada por la CSI, la CGTRA, la CTA-T y la CTA-A, se asumieron 14 puntos con relación a los compromisos por el cambio climático.

En septiembre de 2017, la CGTRA, la CTA-T y la CTA-A se reunieron en Buenos Aires con el propósito de analizar el grado de avance de las acciones emprendidas con relación a los compromisos asumidos en 2015.

En ese contexto, como consecuencia de los cambios incorporados por la Ley 27.191 al Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía Destinada a la Producción de Energía Eléctrica (Ley 26.190), en la que se estableció, entre otras cuestiones, lograr una contribución de las fuentes renovables de energía hasta

alcanzar el 20% del consumo de energía eléctrica nacional al 31 de diciembre de 2025, se consideró necesario reformular el Compromiso 1, incluyendo cuestiones atinentes a la participación de la sociedad en la toma de decisiones ligadas a la construcción de un modelo energético y de desarrollo más participativo y democrática. Por ello, se consensó “convocar a la sociedad a debatir y elaborar en forma participativa y democrática un plan energético nacional; incorporar una visión de la energía como herramienta para el desarrollo que debe internalizar no sólo las cuestiones vinculadas a la demanda energética, sino la discusión de modelos productivos, la transición justa para los trabajadores, los derechos del pueblo y el uso sustentable de recursos y territorios; y la transición hacia un sistema energético más equitativo, menos concentrado, más democrático, menos fósil y menos contaminante”.

## Cuencas y saneamiento (ODS 6)

La carencia de conexión a la red de cloacas constituye un problema con consecuencias sanitarias de fuerte impacto epidemiológico. Según el Barómetro de la Deuda Social de Argentina, Serie del Bicentenario 2010-2015 / VI, en Argentina todavía se mantienen a nivel urbano nacional déficits elevados en materia de acceso a red de agua y cloacas (11,3% y 31,5%, respectivamente), de recursos sanitarios y de inclusión social (Salvia; 2016; 14).

Por otra parte, no puede omitirse que, en una amplia zona de nuestro país, el arsénico sigue constituyendo el principal contaminante natural del agua subterránea, que es la única fuente para el consumo humano. Esta problemática tiene un marcado efecto en el sector socio-sanitario y económico de las regiones afectadas e involucra a más de ocho millones de personas expuestas a contraer hidroarsenicismo crónico regional endémico (HACRE), una enfermedad que se caracteriza por presentar lesiones en la piel que evolucionan hasta afectar el funcionamiento hepático, renal y respiratorio. Además, está comprobado que el arsénico puede ser cancerígeno. A pesar de esto, dentro de los objetivos del gobierno no aparecen acciones concretas para hacer frente a esta problemática, que afecta a las poblaciones de menores recursos que no pueden acceder a agua embotellada segura.

Una gestión de los recursos hídricos (tanto superficiales como subterráneos) que permita garantizar el acceso al agua potable y el saneamiento para toda la población exige la existencia de una institucionalidad que centralice la política sectorial general y el manejo de cada cuenca por separado. De esta manera, sería posible contar con estándares mínimos de cuidado de los cuerpos de agua, de manera que las actividades productivas y la gestión de los residuos no contaminen las aguas de tal modo que se imposibilite su consumo. En este sentido, se cuenta en el país con una ley de presupuestos mínimos ambientales y algunas de las cuencas tienen comités de gestión. Sin embargo, la ley no es respetada en su totalidad y, en muchos casos, se ven favorecidas las necesidades del sector productivo antes que otros derechos fundamentales.

Por caso, las cuencas del Riachuelo y el río Reconquista están consideradas entre las más contaminadas en el mundo. El río Paraná, entre otros, registra alta mortalidad y malformaciones genéticas en su fauna por los agroquímicos que se escurren de los campos hacia sus aguas, las cloacas de la mayor parte de las ciudades son volcadas a los ríos sin tratamientos suficientes (incluso el lago Nahuel Huapí se encuentra en un estado crítico por el vertido de efluentes cloacales sin tratamiento), y la actividad minera y petrolera se expande poniendo en riesgo varias cuencas de norte a sur del país.

Ante este escenario, a efectos de lograr el objetivo en cuestión, se hace necesario y urgente que se reglamente la ley de presupuestos mínimos de gestión ambiental del agua, y que el Estado –tanto el nacional como los provinciales– empiece a aplicarla. Asimismo, resulta urgente la inversión en los sistemas cloacales, en redes y en plantas de tratamiento eficientes y suficientes. Es fundamental la implementación de una institucionalidad que permita la coordinación interprovincial en los usos y cuidados de los cuerpos de agua. Por último, es necesaria la creación de mecanismos por los cuales la ciudadanía pueda participar en la toma de decisiones que puedan afectar las cuencas.

Nuestra historia y la de otros países muestran que la delegación de los servicios de agua en operadores privados no garantiza el derecho humano al agua y al saneamiento porque su satisfacción se condiciona a parámetros meramente económicos. En esta línea, los movimientos sociales, las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos venimos reivindicando el reconocimiento del acceso básico al agua y al saneamiento como un derecho humano, cuya satisfacción debe gestionarse como un servicio público. Esto supone la consideración del agua como bien común e implica la inalienabilidad del recurso, así como el control social sobre su aprovechamiento y manejo, en tanto patrimonio social, natural y cultural.

## **Energía (ODS 7)**

Dentro de los 8 Objetivos de Gobierno (OG) y 100 Iniciativas prioritarias que estableció el gobierno argentino, el ODS 7 (“Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos”) fue oficialmente vinculado a su OG N°2 (“Acuerdo Productivo Nacional”), el cual tiene asociadas ocho iniciativas, entre las que se encuentran la Normalización de los Mercados de Hidrocarburos y Electricidad, el desarrollo de energías renovables, el fomento de la investigación y desarrollo, y el Plan de Infraestructura Energética.

Pasados dos años, los hechos nos muestran que las iniciativas prioritarias vinculadas al ODS 7 han tenido grados disímiles de avance y, por otra parte, más allá de que en general los esfuerzos se han concentrado en mostrar –tanto en el frente interno como el externo– un reverdecimiento del sector energético, los conflictos suscitados por el uso y apropiación del territorio, la degradación del ambiente, la vulneración de derechos de la gente y la precarización del trabajo no hicieron más

que confirmar que la energía siempre ha sido un terreno de lucha en el que las prácticas de uso, distribución y producción se ven determinadas por procesos de confrontación social y política (Ángel, 2016, 3).

En lo que respecta a la electricidad, en diciembre de 2017 se concluyó la “emergencia eléctrica”, declarada por decreto en diciembre de 2015, una medida que le proporcionó al gobierno el paraguas que le permitió justificar los apresurados procesos vinculados a las revisiones tarifarias integrales (RTI) de los servicios públicos de Distribución y Transporte de Energía Eléctrica (en el marco de la Normalización del Mercado Eléctrico), que se tradujeron en aumentos de la tarifa para los usuarios de hasta el 1000% y el lanzamiento de convocatorias urgentes para incorporar, en el corto plazo, nueva generación tanto convencional como proveniente de fuentes renovables.

A través del Programa RenovAr (Rondas 1 y 1.5), el gobierno nacional adjudicó hasta el momento más de 2400 MW asociados principalmente a energía eólica y fotovoltaica, que involucraron 59 proyectos que incluyeron también generación a partir de Pequeños Aprovechamientos Hidroeléctricos (PAH) y unidades que quemarán biomasa y biogás.

Los nuevos proyectos comenzaron a entrar paulatinamente en servicio y, junto con las 66 ofertas adjudicadas en la Ronda RenovAr 2 por 1400 MW, permitirían cumplir con la meta de lograr que, a finales de 2018, el 8% de la energía consumida provenga de fuentes renovables. Mientras tanto, el parque de generación convencional también creció e incorporó algo más de 2150 MW en unidades que quemarán gas natural, gasoil o fueloil. Dentro de este paquete, curiosamente, un porcentaje importante corresponde a motores alternativos, para los cuales el Ministerio de Energía todavía no ha dictado normativa que exija el cumplimiento de límites de emisión de contaminantes en la atmósfera.

Varios de los grandes jugadores históricos del mercado nacional decidieron diversificarse e incorporar fuentes renovables a su actividad, concretando negocios excelentes. Los números no dejan duda al respecto: en las Rondas 1 y 1.5, las empresas lograron colocar generación a un valor promedio de 58 U\$S/MWh (eólica y fotovoltaica) frente a los 18 U\$S/MWh (solar) que las empresas ofertaron en México en 2017.

Para lograr esta incorporación y reverdecer la matriz energética, Argentina no sólo se comprometió a pagar altas tasas de retorno para que las empresas inviertan, sino que se firmaron contratos a largo plazo de forma centralizada, sin claros fundamentos de necesidad pública y que comprometen a la sociedad a realizar importantes pagos en los próximos 20 años.

Por otra parte, estas incorporaciones de potencia se están realizando en un escenario de serias limitaciones de las redes de transporte existentes (redes en alta tensión), que al día de hoy no serían capaces de evacuar toda la energía que esta nueva generación deberá inyectar al Sistema Argentino de Interconexión (SADI). Por ello, los concesionarios del servicio público deberán, en forma urgente, pro-



yectar y construir nuevas redes. En este nuevo escenario, ¿podrán las autoridades provinciales y nacionales asegurar una adecuada planificación y estudio para lograr la integración de los aspectos ambientales en su diseño, construcción y operación? ¿Se seguirá anteponiendo lo urgente sobre lo importante, como sucede hasta ahora en los proyectos energéticos concretados?

A pesar de estas cuestiones, el programa RenovAr se ha convertido en un pilar de la política energética del gobierno, con el que pretende mostrar un país que se está modernizando, abierto a las inversiones extranjeras y que está dando pasos concretos para descarbonizar la matriz energética y cumplir con la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) presentada en el marco del Acuerdo de París.

Está claro que la incorporación de fuentes renovables en la matriz eléctrica y las metas establecida en la nueva Ley de Energías Renovables (20% de aporte de energía provista por renovables al 31 de diciembre de 2025) es una buena noticia que, incluso, superó los objetivos que nos planteamos las centrales en el Encuentro Sindicatos por el Clima en 2015 (20% al 2030). Sin embargo, no debería pasar inadvertido que la renovabilidad de la fuente energética no garantiza por sí misma su sustentabilidad si las toneladas de GEI que dejarán de emitirse no se complementan con la creación de nuevos puestos de trabajo decente, un aumento sustancial en la incorporación de componentes y tecnología nacional, evaluaciones ambientales serias tanto por parte del proponente como de las autoridades ambientales jurisdiccionales, y un precio razonable para la sociedad, cuestiones que, en muchos casos, siguen como asignaturas pendientes.

Respecto de la cuenca carbonífera de Río Turbio, hasta ahora, el objetivo del gobierno de “renovar el perfil productivo del yacimiento” se basa en la flexibilización de las condiciones de trabajo, con la imposición de un nuevo convenio colectivo y el despido de trabajadores, bajo amenaza de decretar un proceso preventivo de crisis, que no es más que comenzar con los pasos previos para el cierre directo del yacimiento y condenar a la ruina dos pueblos que albergan más de 35 mil habitantes en el sur del país.

Con relación a la normalización del mercado de los hidrocarburos –otra de las iniciativas del gobierno ligada al ODS 7–, las medidas tomadas y proyectadas siguen apostando al desarrollo de la explotación de gas no convencional, en la búsqueda de lograr el autoabastecimiento dentro de los próximos cinco años, y considerándolo como puente hacia una matriz energética descarbonizada, aunque las emisiones de metano producidas por el proceso de extracción, transporte y distribución de gas tendrán un gran impacto en el mediano plazo.

Para ello, desde el plano regulatorio, por un lado se desalentó la producción de petróleo, abriendo la posibilidad de compras de crudo y naftas sin límites a proveedores del exterior (una medida que impactará en las arcas de las provincias del Sur pero principalmente sobre los trabajadores del sector petróleo y las PyMES que brindan servicios) y apostando a intensificar, por otro lado, la explotación de

gas no convencional, extendiendo los beneficios del programa de incentivos a la producción de gas natural proveniente de reservorios no convencionales (Resolución Ministerio de Energía 419-E).

Estas medidas están apalancadas por un proceso continuo de flexibilización en los convenios colectivos de trabajo del sector petrolero que tanto el gobierno nacional como los provinciales muestran como una conquista que les permitirá a las empresas mejores condiciones al momento de planificar inversiones en nuestro país.

La quita de derechos a los trabajadores se retroalimenta con los impactos socioambientales de la actividad ligados al cambio de uso de la tierra, desplazamiento de la actividad agrícola-ganadera, competencia por el uso del agua en zonas de escasez, desplazamiento de comunidades, contaminación de suelos, agua y aire que muestran una visión productivista del desarrollo, donde se soslaya o directamente se niegan discusiones de fondo con relación a los impactos, consecuencias y daños del modelo energético, al mismo tiempo que se minimizan los cuestionamientos y el alcance de las protestas socioambientales que se generan.

En definitiva, el proceso vinculado al cumplimiento del objetivo de gobierno denominado “normalización del mercado de hidrocarburos” sigue permitiendo que se conformen verdaderas zonas de sacrificio, entregadas a la desregulación de los mercados y a una actividad depredadora sobre los bienes comunes, incentivada por las instituciones del mismo Estado y sus aliadas internacionales. Se rentabilizan la naturaleza y la cultura, y con ellas la historia, a costa de la negación de otras memorias e identidades como la campesina y pueblos originarios que están destinadas a la pobreza y la exclusión (Bolados, 2017, 131).

Estamos convencidos de que pensar en desarrollo es pensar en el desarrollo de las personas, no en el de las cosas, y esto nos obliga a dar un debate respecto del modelo de producción y consumo que tenemos, para plantearnos cuál es el que necesitamos y queremos.

Siendo las políticas energéticas una política sectorial dentro de las políticas de desarrollo, la actualidad nos muestra claramente que están siendo configuradas con la idea de establecer herramientas y mecanismos que garanticen el funcionamiento pleno de un modelo asociado a un crecimiento material infinito y, en esa línea, la mirada convencional intenta primordialmente garantizar una oferta suficiente ante una demanda creciente (Bertinat, 2016, 16).

Como muestra de ello, recordamos que hace un año el gobierno nacional firmó con las provincias el Acuerdo Federal Energético, que apuntó a sentar las bases para el desarrollo del sector a mediano y largo plazo, y dar confianza a los inversores. En este compilado de buenas intenciones, se habla de desarrollo energético ambientalmente sustentable para cumplir con el Acuerdo de París y las partes (Nación y provincias) se comprometen a armonizar criterios regulatorios y tarifarios, definir niveles de calidad de servicios y facilitar el intercambio de información que

lleve a una mejor operación de los sistemas energéticos, omitiendo incluir instancias de participación de la comunidad y asumiendo que la energía es una mercancía y, por lo tanto, cuestión de especialistas y capitalistas.

Por esta razón, en un contexto donde consideramos que la Agenda 2030 es un espacio abierto y dinámico en disputa, pendiente de interpretaciones políticas de los distintos actores, el contenido del ODS 7 (“Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos”) requiere que sea reinterpretado y ampliado, a fin de incluir en la discusión la necesidad de un nuevo modelo energético más equitativo, menos concentrado, más democrático y menos contaminante, partiendo de la base de que la energía no es una mercancía, sino un bien social, de libre disponibilidad, y un derecho humano.

En esta discusión, que debe darse a nivel nacional y regional, no pueden excluirse las fuentes de energía, a quién le pertenecen y cuál es el modelo que alimentan, ni estar ausente el abordaje del lugar que las trabajadoras y los trabajadores tendremos en el camino de la transformación hacia un modelo de desarrollo que sea sustentable, donde se garantice una transición justa para todos y todas.

Entendemos que el Estado nacional deberá jugar un rol estratégico como articulador y legitimador del bien común, es decir, el de toda la comunidad, a fin de garantizar un uso adecuado de los bienes públicos. Pero para ello, debe surgir un nuevo compromiso que debe reforzar la dinámica de la autonomía del Estado en el control de los recursos, lo que implica una reformulación de su rol planificador, extensivo, dinámico y abiertamente democrático, que debe ser capaz de observar y hacerle frente a las problemáticas de los recursos energéticos desde una óptica integral, que abarque las múltiples percepciones (Lahoud, 2005, 10) y las múltiples dimensiones del desarrollo sustentable, en un marco de democracia participativa.

## Océanos (ODS 14)

Con relación al ODS 14 (“Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”), el gobierno argentino viene desarrollando actividades en el marco de la iniciativa Pampa Azul, que fue lanzada un año antes de la adopción de la Agenda 2030.

Se trata de un plan estratégico a nivel interministerial asociado a investigaciones en el Mar Argentino, y que tiene como objetivo profundizar el conocimiento científico para la conservación y manejo de los recursos naturales, promoviendo innovaciones tecnológicas aplicables a la explotación sustentable de los recursos naturales y al desarrollo de las industrias vinculadas al mar, por lo cual articula desarrollos tecnológicos con investigación.

La iniciativa habría colaborado en el impulso de la construcción de satélites de la familia SAOCOM (desarrollados por INVAP), destinados a registrar información comple-

mentaria a la obtenida por otros satélites de observación y los sensores *in situ* localizados en el mar y las costas. Además, se encuentra en sus fases iniciales el desarrollo del satélite SABIA-Mar 1, dirigido a la medición en el océano de parámetros tales como concentración de clorofila, turbiedad y coeficiente de atenuación, entre otros.

Entre otras actividades, respecto de la industria pesquera, se estaría trabajando en desarrollos de métodos de captura más eficientes, con el fin de disminuir los impactos de la pesca incidental y lograr la sustentabilidad de las pesquerías.

En cuanto a la energía, la iniciativa prevé acertadamente la elaboración de mapas de potencial energético para distintas tipologías de renovables marinas (mareomotriz, undimotriz, energía de gradientes térmicos y salinos, eólica offshore, etcétera) e instrumentar proyectos piloto. Sin embargo, vuelve a caer en el lugar común de priorizar la promoción de inversiones públicas en actividades de exploración e identificación de yacimientos comerciales de hidrocarburos –ahora en el Mar Argentino–, actividades que califica como fundamentales para cumplir con las metas de desarrollo energético nacional, haciendo cada vez más difícil la implementación de los cambios estratégicos necesarios para lograr una transición productiva y energética hacia una sociedad pospetrolera con justicia socioambiental y energética.

## Áreas protegidas

Argentina ha tenido en los últimos años un bienvenido y significativo aumento en áreas protegidas, pero aún está lejos de los porcentajes comprometidos internacionalmente, e incluso ha establecido porcentajes por debajo de los dispuestos por la Meta de Aichi para la Biodiversidad N°11 (proteger, para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores, y el 10% de las zonas marinas y costeras). La red de áreas protegidas en Argentina no es representativa en términos ecológicos, y muchos sitios críticos para la biodiversidad se conservan de manera deficiente o no se conservan.

Es en razón del referido Plan Estratégico nacional que se desarrolló de manera participativa una Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción (ENBPA). La Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO) tuvo a su cargo la tarea de desarrollar esta estrategia, y la elevó tardíamente en 2017 a la Secretaría Ejecutiva del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB).

La ENBPA se propone avanzar en la cobertura de protección de las ecorregiones de Argentina, estimando como meta nacional alcanzar el 13% promedio para todo el país; fijar prioridades en función de las ecorregiones con menor porcentaje de áreas protegidas, mayor presencia de endemismos y especies amenazadas; y alcanzar en las áreas protegidas marinas la cobertura de un 4% del Mar Territorial

Argentino. La ENBPA solo señala como deseable alcanzar los porcentajes requeridos por las Metas de Aichi (17% y 10%).

Si bien el trámite para la creación de un área protegida nacional es complejo, por requerir cesión de dominio y jurisdicción por parte de la provincia correspondiente, esto le termina asegurando un sólido respaldo jurídico y fortaleza institucional al área creada. Pero la Ley 22.351 de Parques Nacionales no prevé criterios, modalidades o atribuciones para que la Administración de Parques Nacionales (APN) interactúe con organismos provinciales de áreas protegidas, más allá de poder firmar convenios de cooperación. Tampoco existen criterios o prioridades para el establecimiento de nuevas áreas protegidas, y para asignarle a cada una la jerarquía que amerite según valores de conservación determinados. No se ha legislado ni reglamentado tampoco acerca de posibles modelos de gestión territorial compartida, de participación social, de interacción con particulares, organizaciones o instituciones próximas a las áreas protegidas, ni sobre un ordenamiento territorial que incluya la biodiversidad. En el plano provincial, se observa una política disgregada en la materia, pese a que la mayoría de las jurisdicciones tienen leyes de áreas protegidas.

A finales de 2017 se dejó pasar una oportunidad importante, ya que perdió estado parlamentario un proyecto de ley que apuntaba a actualizar el régimen de áreas protegidas de Argentina y establecer presupuestos mínimos en la materia, habiendo logrado un consenso importante en el marco del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y el Sistema Federal de Áreas Protegidas (SiFAP).

Desde el inicio del 2018, se puso de manifiesto cómo la visión productivista del Ministerio de Energía y Minería se contraponen con el discurso del Ministerio de Ambiente en lo que respecta a la protección de los glaciares. Mientras desde Ambiente se señala la necesidad de preservar los glaciares en un contexto de cambio climático y se enfatiza que, con el Inventario Nacional de Glaciares, se pone a disposición de las autoridades y la ciudadanía información de calidad para profundizar la implementación de los demás instrumentos protectorios de la Ley 26.639 (la evaluación ambiental estratégica, la evaluación de impacto ambiental, las auditorías ambientales, la participación social y el control sobre las actividades que podrían afectar a estas reservas de agua estratégicas), las autoridades del Ministerio de Energía y Minería se reunían con los gobernadores de las provincias que integran el Consejo Federal Minero (COFEMI) y acordaron que, al menos, dos puntos de la ley debían ser revisados para dar previsibilidad a los inversores. Por un lado el artículo 1, donde se habla de “reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano”, y por otro el artículo 6, que fija “la prohibición de la exploración y explotación minera e hidrocarburífera que se desarrolle en el ambiente periglacial”.

En nombre de la “modernización ecológica”, el actual gobierno apuesta a ampliar el poder de las grandes corporaciones a través de la flexibilización ambiental, anticipando con ello un contexto de grave regresividad de derechos (Svampa y Viale, 2017, 35).

## Consumo y producción sostenibles (ODS 12)

Dentro de los Objetivos de Gobierno relacionados con el ODS 12, el número 2, llamado Acuerdo productivo nacional, enumeró distintas prioridades como la número 16, Normalización del Mercado. En este marco, es positiva la promulgación de la Ley 27.424, que habilita usuarios a la producción de energía. Todavía faltan adecuaciones a las realidades de las diferentes regiones y a la adhesión y adecuación de las distintas provincias que tienen distintos modelos de comercialización. Sin embargo, la falta de apoyo a proyectos locales de fabricación de tecnologías apropiadas y la disminución de la inversión en la investigación disminuyen la implicancia que esta ley puede tener en la transformación energética necesaria, ya que la posibilidad de acceso a nuevas tecnologías queda reducida solo a aquellos con capacidades económicas de hacerlo. Son de público conocimiento las continuas reducciones en el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Al incremento de los costos de energía se debe sumar el hecho de que la apertura de las importaciones, no solo de productos manufacturados, sino también de materias primas como frutas y verduras, genera un importante impacto en las economías regionales.

En cuanto a las obras necesarias para responder a la demanda de energía, su desarrollo es dispar, dependiendo de las relaciones políticas entre los gobernadores y el gobierno central. También es un punto a remarcar la falta de licencia social de algunos emprendimientos, como por ejemplo la central nuclear en Río Negro.

Otro objetivo del gobierno vinculado al ODS 12 es Desarrollo humano sustentable, numerado como prioridad en el punto 59: Cuidado del ambiente relacionado con la prevención y atención de catástrofes ambientales. Los incendios de campos y forestales, inundaciones y el aumento de la deforestación para el uso agrícola dan muestra de la inacción en este sentido. Dentro de las prioridades del gobierno no existe ninguna relacionada con el modo de producción agrícola, que es uno de los factores importantes en la producción de GEI.

Si bien existen campañas para el ahorro y buen uso de la energía, las mismas parten exclusivamente de la acción individual, poniendo el peso del ahorro energético en el consumidor. No se visualizan acciones concretas para facilitar el acceso a tecnologías que mejoren el consumo.

En el OG 7, en relación con el ODS 12 (“Inserción inteligente al mundo”), se señala nuevamente como positivo el Gabinete Nacional de Cambio Climático como una acción transversal a todos los ministerios. “Buscamos construir relaciones maduras y pragmáticas con Estados de la región y con Estados claves”. Este enunciado, descrito en la Prioridad 95, marca el cambio en la política internacional, poniendo la

prioridad en lo económico. Desde esta visión acotada se analiza la sustentabilidad de los sistemas productivos.

En términos generales se observan, sobre este objetivo, lineamientos políticos del gobierno argentino que atentan contra su logro y que no posibilita las prioridades fijadas por el mismo: aumento de tarifas de la energía tras el eufemismo de "sinceramiento", apertura de las importaciones y la caída de poder adquisitivo del salario. Estas políticas generan caídas en el consumo no tanto por la toma de conciencia ambiental, sino más bien por los efectos económicos de las mismas.

### **Bibliografía**

ÁNGEL, J. (2016). *Hacia la Democracia Energética. Debates y conclusiones de un taller internacional. Ámsterdam, 11 y 12 de 2016*. Transnational Institute (TNI). Recuperado de <https://www.tni.org>

BERTINAT, P. (2016). *Transición Energética Justa. Pensando la democratización energética*. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung.

BOLADOS, P. (2017). Los agobios del extractivismo minero y agroexportador en Chile. *Voces en el Fénix n° 60 Las venas vacías de América Latina*. Recuperado de <http://www.vocesenelfenix.com>

HOWARTH, R.W. (2015). Methane emissions and climatic warming risk from hydraulic fracturing and shale gas development: implications for policy. *Energy and Emission Control Technologies*. Recuperado de <http://www.dovepress.com>

LAHOUD, G. (2005). Una aproximación teórica a la soberanía energética e integración regional sudamericana. *Serie de documentos de trabajo de IDICSO*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina.

SALVIA, A. (ed.) (2016). *Tiempo de balance: deudas sociales pendientes al final del Bicentenario. Necesidad de atender las demandas del desarrollo humano con mayor equidad e inclusión social*. (1ª. ed). Buenos Aires: Educa.

SVAMPA, M.; VIALE, E. (2017). Continuidad y radicalización del neoextractivismo en Argentina. *Voces en el Fénix n° 60 Las Venas vacías de América Latina*. Recuperado de <http://www.vocesenelfenix.com>

WORKER INSTITUTE AT CORNELL (2012). *Resistir Recuperar Reestructurar Los sindicatos y la lucha por la democracia energética*. Nueva York: Cornell University ILR School.

<https://www.diariorenovables.com/2017/11/la-electricidad-mas-barata-del-mundo-esta-en-Mexico-y-es-solar.html>

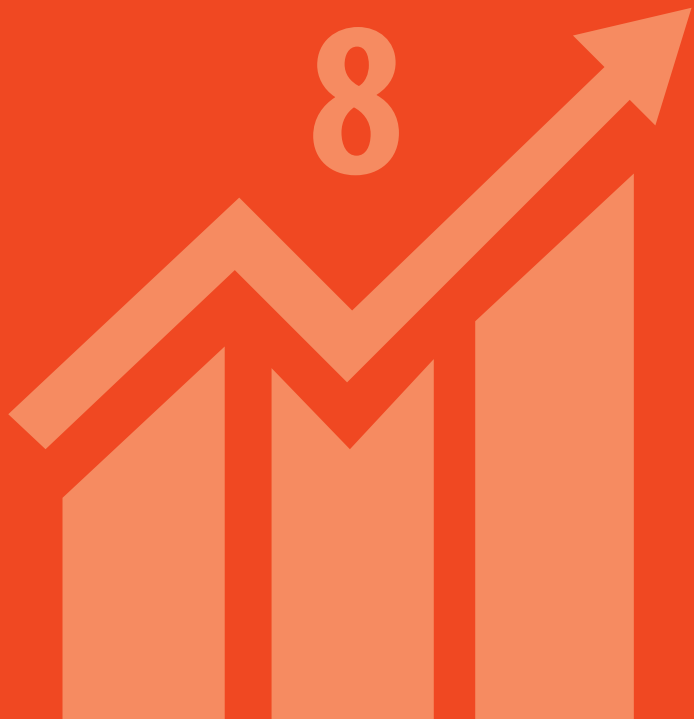
<http://www.opsur.org.ar/blog>

<http://portalweb.cammesa.com>

<http://www.infoleg.gob.ar>

Capítulo 7 ●

# Desarrollo económico con trabajo decente







**ODS 8:**

Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

## ODS 8: ¿Trabajo Decente para todos hasta 2030?

**Giulia Massobrio - Carlos Ledesma**

*Red Sindical de Cooperación al Desarrollo y Área de Derechos Humanos  
Confederación Sindical de la Américas (CSA)*

### Teoría y práctica del ODS 8

El ODS 8 pretende “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo productivo y el trabajo decente para todos”. Es por ello, quizás, el objetivo más próximo a las reivindicaciones prioritarias del movimiento sindical.

Tener un objetivo específico sobre el tema del trabajo decente fue, en buena medida, resultado de la incidencia del movimiento sindical internacional en todo el proceso de definición de la Agenda 2030. Dicha incidencia comenzó en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20, Río de Janeiro, 2012), donde a partir de la evaluación de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) nació la idea de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y siguió hasta la aprobación de la Agenda 2030 (Nueva York, septiembre de 2015).

Esto es un logro aún mayor si se considera que la Agenda anterior a los ODS, articulada en los ODM para el periodo 2000-2015, no contaba con metas específicas sobre el trabajo al momento de su aprobación. De hecho, se intentó suplir este déficit en 2005, añadiendo una meta específica sobre trabajo decente al ODM relativo a la erradicación de la pobreza, pero sin garantizar una lectura integral del papel del trabajo decente en los demás objetivos. Resulta igual de relevante el ejemplo de Argentina, que a partir de 2007 puso el trabajo decente como uno de los ODM, y agregó de esa forma cinco indicadores más para lograr un análisis anual de la evolución del empleo y las condiciones de trabajo.

En términos de contenidos, la incidencia del movimiento sindical internacional también permitió asegurar que el ODS 8 hablara de “trabajo decente” y no de “empleos decentes”. Así, permitió que el ODS 8 se apropiara de la definición de trabajo decente promovida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a partir de la Declaración sobre la Justicia Social y la Globalización Equitativa (OIT, 2008). Esto permitió incorporar, en la interpretación del ODS 8, los cuatro pilares de la Agen-

da de Trabajo Decente de la OIT (derechos fundamentales del trabajo, creación de empleos, protección social y diálogo social), así como sus ejes transversales: igualdad de género y principio de no discriminación. Además, permitió incluir en su interpretación el reconocimiento del derecho de libertad sindical y negociación colectiva, reconocidos como derechos humanos por todos los tratados internacionales sobre derechos humanos globales y regionales, los cuales según la OIT son derechos habilitantes para todos los pilares del trabajo decente. Dentro de este marco, el movimiento sindical internacional ha logrado un indicador específico del cumplimiento del ODS 8 relativo al “nivel de cumplimiento nacional de los derechos laborales (libertad de asociación y negociación colectiva) con arreglo a las fuentes textuales de la OIT y la legislación interna” (indicador 8.8.2).

Siempre en coherencia con la Agenda de Trabajo Decente, se ha conseguido incluir en las metas del ODS 8 temas clave para la Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas (CSA) y la Confederación Sindical Internacional (CSI), como el trabajo decente para todos hasta 2030 (Meta 8.5); una estrategia global para la juventud trabajadora (8.6 y 8.b); la erradicación del trabajo forzoso y del trabajo infantil (8.7); la protección de los derechos laborales y la salud y la seguridad laboral, el tema de la migración laboral y el empleo precario (8.8.).

Asimismo, el movimiento sindical internacional ha promovido que los pilares del trabajo decente estuvieran presentes y transversalizados en varios otros ODS, por ejemplo, defendiendo la extensión de la protección social como instrumento para erradicar la pobreza (ODS 1); la responsabilidad compartida del trabajo familiar y la presencia de más mujeres en cargos directivos (ODS 5); la adopción de políticas salariales y fiscales como instrumentos para la igualdad (ODS 10); la protección de las libertades fundamentales, con un indicador específico sobre “asesinato, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de sindicalistas y defensores de los derechos humanos” (ODS 16, indicador 16.10.1).

Al mismo tiempo, la CSA y CSI han promovido una interpretación del trabajo decente dentro de la Agenda 2030 íntimamente ligada al cuidado del medio ambiente, conscientes de que no se trata solo de crear más y mejores empleos, sino de promover un cambio estructural del modelo de producción y consumo que reduzca el impacto ambiental y garantice procesos de “transición justa” para los trabajadores y trabajadoras y sus comunidades.

En otras palabras, la Agenda 2030 reconoce el trabajo decente como *conditio sine qua non* para alcanzar el desarrollo sustentable, lo cual representa un salto cualitativo tanto político como conceptual.

Por otro lado, el ODS 8 tiene límites, que la CSA y la CSI fueron marcando a lo largo de las negociaciones para la definición de la Agenda 2030, sus metas e indicadores. En primer lugar, más allá del indicador 8.8.2, no se consiguió incluir una referencia al cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo, como indicador

esencial del proceso de monitoreo de todos los ODS relacionados con el trabajo decente. Este déficit refleja una debilidad de fondo de la Agenda 2030, que es su carácter voluntario. Las metas e indicadores reflejan esta misma debilidad, limitando el nivel de ambición (y por ende, la eficacia) de la Agenda.

A lo largo de todo el proceso de negociación de los ODS, el movimiento sindical internacional pidió el establecimiento de procesos de seguimiento y rendición de cuentas de los avances de los países respecto de los ODS, mediante compromisos vinculantes basados en normas internacionales existentes, con las normas de la OIT como referente fundamental. Lamentablemente, se optó por una agenda puramente voluntaria, y aun en el marco de un proceso de monitoreo no obligatorio, no se logró incluir el cumplimiento de las normas de la OIT como referente esencial.

Igualmente, la falta de ambición es evidente en la ausencia de compromisos concretos, tanto en la Agenda 2030 como en la Agenda de Acción de Adís Abeba, en relación con la financiación de políticas públicas de creación de empleo y protección social a través de la movilización de recursos domésticos. Es decir, se apunta al objetivo del trabajo decente, pero no hay compromisos claros sobre los medios para alcanzarlo.

Otras “luchas perdidas” se refieren a una visión más integral de la extensión de la protección social en el ODS 1 (que se limita a hablar de la extensión horizontal de la cobertura a través de los pisos de protección social); una mención más explícita al derecho de libertad sindical en el ODS 8 (incluyendo el derecho de huelga, el cual no aparece en absoluto); la inclusión de la defensa de la democracia y el diálogo social como elementos esenciales para promover sociedades pacíficas e inclusivas (ODS 16).

## ¿Nuestra región está en buen camino para alcanzar el ODS 8?

Si observamos la realidad de nuestra región en relación con la Agenda 2030, es evidente que estamos muy lejos de las metas de los ODS, incluidas las metas relativas al trabajo decente. En la gran mayoría de los países de la región, en un contexto de brutal desigualdad y concentración de la riqueza, presenciamos cómo los derechos humanos son amenazados y violentados diariamente. Atentados a la vida y la integridad física de sindicalistas, actos de discriminación y de injerencia antisindical, despidos antisindicales, legislaciones restrictivas del ejercicio de la libertad sindical, represión y criminalización de la protesta sindical, son hechos recurrentes en la región. En algunos países, como Colombia, Guatemala y Honduras, existe una altísima impunidad frente a crímenes contra sindicalistas. Esta generalizada situación demuestra que los Estados están incumpliendo flagrantemente su obligación de garantizar la seguridad de las trabajadoras y los trabajadores para que puedan llevar a cabo sus actividades sindicales.

En los últimos años, las propuestas de desregulación y flexibilización laboral han tomado nuevo impulso en la agenda política de la región. En diversos países se están llevando a cabo, de forma unilateral y autoritaria, sin ningún tipo de diálogo social ni participación sindical, reformas laborales regresivas de corte desregulador y flexibilizador, lo que ha venido produciendo una masiva movilización de resistencia y protesta social, que está siendo duramente reprimida y criminalizada. No faltan ejemplos de esta situación: la brutal reforma laboral brasileña adoptada en julio de 2017 por el gobierno golpista de Michel Temer; la regresiva reforma previsional argentina impuesta con una salvaje represión a fines de 2017, y el proyecto de reforma laboral similar a la llevada a cabo en Brasil, y promovido por el gobierno neoliberal de Mauricio Macri; la reforma laboral haitiana de 2017 sobre tiempo de trabajo de carácter desregulador; el proyecto de reforma ZEDE en Honduras, que significa la renuncia de la soberanía en parte del territorio hondureño y la desregulación total de las relaciones laborales.

En la primera década del siglo XXI, en América Latina quedaron evidentes los resultados desastrosos de las reformas laborales neoliberales impuestas en el marco del Consenso de Washington. Al mismo tiempo, asumieron en varios países gobiernos de corte progresista respaldados por múltiples expresiones populares. Así, se dio inicio a un nuevo ciclo político progresista, caracterizado por el restablecimiento de derechos perdidos y una desmitificación de los supuestos efectos nocivos del aumento de la protección laboral en la competitividad, el empleo y la formalidad (Ermida, 2008). A nivel internacional, el agotamiento y desprestigio de las propuestas laborales neoliberales se hizo evidente en la reacción frente a la crisis mundial de 2008. De hecho, no se reclamó –como en las últimas décadas del siglo XX– ni la reducción de la acción estatal ni la flexibilización y desregulación laboral; por el contrario, se propuso “un nuevo papel para el Estado en su rol tutelar, proactivo y de protección del trabajo” (Ermida, 2009). Asimismo, la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa (OIT, 2008) y el Pacto Mundial para el Empleo (OIT, 2009) centraron sus propuestas en la necesidad de colocar el trabajo decente como un elemento central de las políticas económicas y sociales, generar una mayor protección de los trabajadores y trabajadoras, y fortalecer el rol del Estado en la economía.

Ante el retorno de gobiernos neoliberales en países como Argentina y Brasil, la consolidación de la política ortodoxa neoliberal en gran parte de los países de la región y los intentos de desestabilización de gobiernos no alineados con los intereses de los Estados Unidos, las propuestas de desregulación y flexibilización laboral han cobrado un nuevo impulso en la agenda política de la región. Este proceso se da a partir de fuertes presiones tanto del empresariado nacional, con apoyo de masivas campañas mediáticas de desinformación, como de las empresas multinacionales y del sistema financiero internacional. Este último, en espacios institucionales como el Foro Económico Mundial de Davos, y mediante sus brazos operativos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, uti-

liza explícitamente condicionamientos relativos a la obtención de inversiones y el acceso al crédito internacional para forzar a los Estados a aplicar sus directrices laborales. Además, utiliza los mismos argumentos sostenidos en las experiencias de las últimas décadas del siglo XX en América Latina y en la reciente experiencia en España, Grecia, Italia y Portugal luego de la crisis de 2008, no obstante los resultados desastrosos producidos en términos de empleo, precarización, informalidad laboral, desigualdad y pobreza (Ledesma, 2017).

Estas reformas laborales están articuladas con un paquete más amplio de reformas institucionales devotas al principio de austeridad, lo cual se traduce en cortes del gasto público para políticas sociales, privatización de bienes públicos y desmantelamiento de la protección social. Estas políticas son parte del proceso de reorganización de la acumulación capitalista hegemónica por la lógica del capital financiero (Teixeira, 2017), que cuestiona el papel del Estado y la propia vigencia de la democracia en la región con nuevas formas golpistas, como hemos visto recientemente con el golpe en Brasil en 2016 y el fraude electoral en Honduras en 2017.

El FMI viene aplaudiendo este tipo de reformas, a pesar de las críticas de diversos organismos nacionales e internacionales, como la OIT o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), debido a los impactos negativos a los derechos de los trabajadores y la grave represión y criminalización social; además, viene dando recomendaciones de política laboral a varios países de la región<sup>1</sup>, resaltando la necesidad de dar continuidad a la flexibilización laboral, limitar los aumentos del salario mínimo, reducir los costos de contratación y de despido y reformar el sistema de pensiones, a fin de fortalecer la competitividad de las economías nacionales.

## Cómo promover el trabajo decente en las Américas en la era de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Para la CSA, el trabajo decente es una condición imprescindible para la construcción de un modelo de desarrollo sustentable. Esto queda evidente en la Plataforma de Desarrollo de las Américas (PLADA), lanzada por la CSA en 2014, que pretende promover transformaciones sistémicas (económicas, sociales, políticas y ambientales).

Leyendo la Agenda 2030 a la luz de la PLADA, queda evidente que los ODS reflejan varias reivindicaciones históricas del movimiento sindical, como acabar con la pobreza, soberanía alimentaria, justicia social, pleno empleo y trabajo decente,

1 Para las recomendaciones a Panamá, El Salvador, Perú y República Dominicana. Extraído de <http://www.imf.org/es>

servicios públicos de calidad para todos, agua y energía como bienes comunes, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, mecanismos de producción y consumo compatibles con el medioambiente, entre otros. Por eso, la CSA entiende la Agenda 2030 como una oportunidad para la región y pretende incidir en su implementación.

En términos de incidencia sindical en los ODS, la CSA ha promovido y apoyado, a través de la Red Sindical de Cooperación al Desarrollo, procesos de incidencia sindical a nivel global, regional y nacional. A nivel global y regional, participando en los foros institucionales de la ONU para el monitoreo de la Agenda; a nivel nacional, conectando los ODS con las reivindicaciones sindicales nacionales, produciendo “informes paralelos” a los informes oficiales de avance, y solicitando espacios de participación efectiva en la implementación y monitoreo de la Agenda 2030. En este sentido, las tres centrales argentinas, en forma conjunta (CGTRA, CTA-T y CTA-A), presentaron un informe paralelo que demostró que a pesar de la transparencia que mostró el gobierno del país en informar su trabajo sobre los ODS, tuvo déficits muy importantes tanto en participación como en dialogo social con los actores para la elaboración y puesta en marcha de la Agenda 2030. En todos los niveles, la CSA ha constatado serios límites en términos de participación efectiva del movimiento sindical y la sociedad civil en los procesos de participación. Asimismo, ha venido denunciando el papel preponderante del sector privado como “socio de favor” de los gobiernos en la implementación de los ODS, sin mecanismos de rendición de cuenta de su aporte como “actor de desarrollo”.

En lo que concierne específicamente a la promoción del ODS 8, la CSA ha venido articulando acciones para la defensa de los derechos laborales y sindicales, dirigidas a eliminar las restricciones legales al ejercicio de los derechos garantizados en los Convenios de la OIT y la participación activa en espacios institucionales a nivel nacional e internacional<sup>2</sup>.

En cuanto a las acciones de incidencia a nivel internacional, las centrales sindicales de la región están utilizando varios espacios institucionales, como ser el sistema de control de la OIT, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), el sistema de protección internacional de derechos humanos de Naciones Unidas, el

---

2 En el año 2015, la CSA, con cooperación de ACTRAV OIT, llevó a cabo el Proyecto Panorama Laboral Normativo, que tuvo como objetivo evaluar la situación actual de la legislación en materia de libertad sindical en la región, identificar los principales obstáculos legales y promover el desarrollo de estrategias sindicales para incidir sobre los procesos de reforma laboral. La sistematización del trabajo realizado y las estrategias y planes de acción figuran en la publicación *Panorama Laboral Normativo*, disponible en <http://www.ilo.org>

procedimiento de aplicación o de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y los procedimientos previstos en los capítulos laborales de acuerdos de libre comercio bilaterales o multilaterales.

Particularmente en los últimos años, la CSA y las federaciones sindicales internacionales han tenido una participación articulada y unitaria en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT y en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el objetivo de reforzar la efectividad de las normas internacionales y los pronunciamientos de los órganos de control de derechos humanos, utilizando tales recursos de forma complementaria.

En este marco, los ODS ofrecen una oportunidad de visibilización de nuestras denuncias y de “sanción política” de los gobiernos. De hecho, la Agenda 2030 es actualmente la agenda de desarrollo de mayor alcance y consenso a nivel internacional, y con la cual los gobiernos tienen mucho interés en lucirse frente a la comunidad internacional.

Aprovechando este escenario, la oportunidad de sanción política es de doble vía: por un lado, podemos utilizar los foros ONU de monitoreo institucional de la Agenda para visibilizar las violaciones de derechos laborales en la región, aprovechando la experiencia sindical de denuncia en espacios como la OIT y el SIDH. Por otro lado, podemos utilizar los ODS también en la propia OIT y el SIDH para mostrar que, violando los derechos laborales y sindicales, los gobiernos no solo incumplen con la normativa laboral, sino que comprometen la agenda de desarrollo nacional y global.

### Cuestiones de fondo: lo que está en disputa es el modelo

Ahora bien, para alcanzar el ODS 8, así como todos los demás objetivos, hay cuestiones de fondo que son determinantes. La Agenda 2030 propone un salto cualitativo radical en términos de derechos (incluyendo la universalización del trabajo decente). Sin embargo, no cuestiona el modelo de desarrollo en el marco del cual este salto debería darse.

En este sentido, la CSA comparte con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la necesidad de cambio de modelo estructural, repensando radicalmente la relación entre Estado, sociedad y mercado, así como la gobernanza de las políticas de desarrollo nacionales e internacionales. En lo que concierne a esta relación, la CSA reafirma que el Estado “tiene que ser el protagonista y garante en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de desarrollo” (CSA, 2016). No cualquier tipo de Estado puede cumplir este papel: como afirma la CEPAL en Horizontes 2030, para avanzar en la conformación de la coalición social y política del cambio estructural se requiere un Estado democrático fuerte, con autonomía frente a los grandes intereses, con capacidad efectiva de imponer una cultura de



la legalidad, transparente, y que garantice la participación del movimiento sindical y la sociedad civil (CEPAL, 2016).

En segundo lugar, es esencial analizar el papel del sector privado en la Agenda 2030. El sector privado puede ser un agente importante para el desarrollo de un país, pues dinamiza la economía y crea fuentes de trabajo. Sin embargo, el movimiento sindical tiene profundas reservas respecto al apoyo al sector privado como actor clave en la implementación de la Agenda 2030 sin el correspondiente reconocimiento del papel del Estado para definir y monitorear las estrategias de desarrollo.

Esto es especialmente relevante para la Agenda de Trabajo Decente, si consideramos que la OIT está discutiendo cómo adaptar su cooperación en el marco de los ODS. De hecho, el orden del día de la próxima Conferencia Internacional del Trabajo (junio 2018, Ginebra) incluye una discusión general sobre “Eficacia de la contribución de la OIT a la cooperación para el desarrollo en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. En este marco, se están promoviendo “formas innovadoras de financiación”, protagonizadas por el sector privado (es decir, grandes empresas). Sin embargo, según los estudios hechos por la CSA y la CSI, varios ejemplos en la región muestran que la gestión privada de los fondos públicos de cooperación no necesariamente lleva a una mayor eficiencia en la consecución de los objetivos de desarrollo, mientras que en todos los casos asegura grandes beneficios económicos a las empresas privadas (Maffei, 2016). Por eso, la CSA exige que haya un mecanismo de monitoreo y rendición de cuentas claro de los proyectos de cooperación de la OIT liderados por el sector privado, además del debido cumplimiento de sus responsabilidades laborales, fiscales y ambientales.

El tercer elemento, tal como reconoce el ODS 17, es que esta Agenda no será eficaz sin la participación del movimiento sindical y la sociedad civil. Para eso, necesitamos mecanismos basados en el principio de apropiación democrática, de participación permanentes, institucionales, legítimos y realmente participativos en el proceso de monitoreo de la implementación de la Agenda 2030.

Por último, para alcanzar objetivos tan ambiciosos como los ODS hace falta una nueva gobernanza de las políticas de desarrollo. Necesitamos marcos regulatorios globales sobre comercio, finanza e impuestos que permitan a los países tomar decisiones autónomas sobre su camino de desarrollo. No tiene sentido exigir una mayor “movilización de recursos domésticos” de parte de los países en desarrollo mientras estén sometidos a presiones permanentes para liberalizar sus sistemas fiscales y comerciales.

En el fondo, sabemos que la Agenda 2030, con sus puntos fuertes y debilidades, es el resultado de la actual correlación de fuerzas global. Como bien lo dijo Alicia Bárcena en la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo (Adís Abeba, 2015), el problema de la Agenda 2030 no es la falta de recursos, sino de voluntad política.

En este sentido, alcanzaremos los ODS –y el 8, entre ellos– solo si logramos influir en la actual distribución del poder (geográfica, de clase, sexual, racial). Para eso, necesitamos determinación, claridad estratégica, capacidad de articulación, organización y movilización. Necesitamos un movimiento sindical proactivo y capaz de conectar la agenda sindical nacional y local con el marco de desarrollo regional y global, para incluir las prioridades sindicales en las agendas de desarrollo en todos los niveles.

## Bibliografía

ACTRAV-OIT (2017). *Objetivos de Desarrollo Sostenible: Manual de referencia Sindical sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Ginebra: Autor. Extraído de <http://www.ilo.org>

CEPAL (2016). *Horizontes 2030 - La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago: Autor. Extraído de <https://www.cepal.org>

CEPAL (2017). *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago: Autor. Extraído de <https://www.cepal.org>

CSA (2014). *Plataforma de Desarrollo de las Américas*. San Pablo: Autor. Extraído de <http://csa-csi.org>

CSA (2016). *Documento Base y Resoluciones del III Congreso*. San Pablo: Autor. Extraído de <http://csa-csi.org>

CSI (2015). *Resolución sobre las prioridades sindicales respecto al desarrollo*. San Pablo: Autor. Extraído de <https://www.ituc-csi.org>

CSI (2015). *Respuesta sindical a Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Bruselas: Autor. Extraído de <https://www.ituc-csi.org>

CSI, Red Sindical de Cooperación al Desarrollo (2016). *Estrategia de incidencia en la Agenda 2030*. Autor. Extraído de <https://www.ituc-csi.org>

ERMIDA, Oscar (2008). *La política laboral de los gobiernos progresistas, el posneoliberalismo y el movimiento sindical*. Montevideo: FES Cono Sur. Extraído de <https://www.cetri.be>

LEDESMA, Carlos (2017). Reformas laborales y proyecto global de desregulación y flexibilización laboral. *Revista Carta Social e do Trabalho* (35). San Pablo: CESIT. Universidad de Campinas, Brasil. Extraído de <http://www.cesit.net.br>

MAFFEI, Laura (2016). El papel del sector privado en las políticas de cooperación al desarrollo en América Latina y el Caribe. San Pablo: Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas. Extraído de <http://csa-csi.org>

Naciones Unidas. (2000). *Declaración del Milenio*. Nueva York: Autor. Extraído de <http://www.un.org>

Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: Autor. Extraído de <http://www.un.org>

Naciones Unidas (2017). *Resolución de la Asamblea General sobre el Trabajo de la Comisión de Estadística de la Agenda 2030*. Nueva York: Autor. Extraído de <https://unstats.un.org>

OIT (2008). *Declaración sobre la Justicia Social y la Globalización Equitativa*. Ginebra: Autor. Extraído de <http://www.ilo.org>

OIT (2017). *Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*. Ginebra: Autor. Extraído de <http://www.ilo.org>

OIT (2018). *Hacia el 2030: cooperación al desarrollo eficaz en apoyo a los ODS*. Ginebra: Autor. Extraído de <http://www.ilo.org>

TEIXEIRA M. et al. (2017). *Contribuição crítica à reforma trabalhista*. Campinas. San Pablo: CESIT, Universidad de Campinas, Brasil. Extraído de <http://www.cesit.net.br>

Declaración de Ministros de Trabajo de Argentina, Brasil, Chile y México (2009), en el marco del seminario "Respondiendo a la crisis: crecimiento, trabajo decente y estabilidad", convocado por la OIT. Citado por Oscar ERMIDA (2009). La crisis financiera y el derecho del trabajo. *Revista Derecho Laboral* (Tomo LII, n° 236), 754.

## DESARROLLO ECONÓMICO

## El ODS 8 en la Argentina: malas políticas y pésimos resultados del plan económico neoliberal del gobierno de Macri

Carlos Bianco  
CTA-T

### La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

En octubre de 2015, como resultado del septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), se aprobó la Resolución 70/1, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se trata de un plan de acción global que tiene como desafío principal la erradicación de la pobreza y como objetivo fundamental el logro del desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental. A tales efectos, se establecen 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) y 169 Metas conexas, de modo de abordar los desafíos pendientes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ODS, junto con sus respectivas metas, entraron en vigor el 1 de diciembre de 2016, constituyéndose en una guía para las decisiones de políticas que adopten los países hasta el año 2030.

En materia de desarrollo económico, se busca “crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad” (AGNU, 2015). En esa dirección, se prescriben políticas que prioricen la redistribución de la riqueza; el combate a la desigualdad; la construcción de economías dinámicas, sostenibles, e innovadoras; la promoción del trabajo decente; la erradicación del trabajo forzoso, la trata de personas y el trabajo infantil; la educación y formación; el fortalecimiento de las capacidades productivas y la productividad; el desarrollo sostenible de la producción primaria e industrial; el acceso universal a los servicios energéticos; y el desarrollo de sistemas de transporte e infraestructuras de calidad, entre otras.

En dicho marco, los gobiernos nacionales son los responsables principales de llevar adelante el diagnóstico, seguimiento y análisis de los progresos que se consi-

gan para cada uno de los objetivos y metas establecidos hasta el año 2030, a partir del desarrollo y medición de indicadores de diversa naturaleza. La supervisión del proceso será efectuada por el Foro Político de Alto Nivel, bajo el auspicio de la AGNU y del Consejo Económico y Social.

## **El ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos**

Los ODS y sus Metas conexas fueron acordados luego de un largo proceso de negociaciones intergubernamentales, y tomaron como base la propuesta realizada oportunamente por el Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS. Se trata de un conjunto de objetivos y metas “de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal [que] tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetan sus políticas y prioridades nacionales” (AGNU, 2015). Cada gobierno es responsable de definir sus propias metas nacionales y las formas concretas de incorporación de dichos objetivos y metas en sus procesos y políticas de planificación, y en sus estrategias nacionales de desarrollo.

## **El plan económico neoliberal del gobierno de Macri**

Desde su asunción en diciembre de 2015, la política económica del gobierno de Macri ha mostrado un claro sesgo neoliberal. De modo de dar cuenta de ello de manera sencilla, y siguiendo el método de Kicillof y Bianco (2017), se realiza a continuación una somera descripción del Consenso de Washington (CW) –el decálogo de políticas del neoliberalismo– junto con una evaluación puntual y objetiva de las medidas del macrismo en relación con cada una de las prescripciones recomendadas por dicho Consenso.

El CW se trata de una serie de recomendaciones originalmente realizadas por el economista John Williamson (1990), con el objetivo de que los países de América Latina “pongan la casa en orden” ante la necesidad de afrontar una solución a la crisis de la deuda de los años ‘80. Puntualmente, se trata de diez orientaciones concretas para la política en distintas áreas para las cuales “Washington puede lograr un grado razonable de consenso en cuanto a su desarrollo” (Williamson, 1990). Paulatinamente, estas sugerencias se fueron convirtiendo en una suerte de guía para los gobernantes de la fase neoliberal de los países latinoamericanos y, en última instancia, el CW se convirtió en un verdadero manual de neoliberalismo, que se presenta a continuación, junto con las medidas implementadas por el gobierno de Macri.

### **Reducción del déficit presupuestario**

A fines de 2015, el ministro Prat-Gay denunció un desbocado déficit fiscal, del orden del 7% del PBI. Dicho número era falso: fue construido mediante una compleja alquimia algebraica destinada a inflar el verdadero resultado y justificar un ajuste. De acuerdo con el INDEC, el déficit financiero en 2015 fue del 3,9% del PBI. A partir de allí, se allanó el camino para llevar adelante un proceso de ajuste a través de recortes puntuales y quirúrgicos al gasto de gobierno, que, de todos modos, incrementó el déficit fiscal tanto en 2016 (-4,1%) como en 2017 (-5,5%), como consecuencia de la mayor carga de los intereses de la abultada deuda tomada en el exterior.

### **Recorte del gasto público**

Entre 2015 y 2017, se observó un marcado incremento en el presupuesto asignado al pago de los intereses de la deuda pública, lo que tuvo como contrapartida el recorte en otras finalidades: los servicios sociales y los subsidios a los combustibles y los transportes. Asimismo, se avanzó en una reforma previsional que modificó hacia la baja la fórmula de actualización de jubilaciones, pensiones y planes sociales. El resultado de este conjunto de medidas ha perjudicado muy duramente las condiciones de vida de los trabajadores, jubilados y PyMEs.

### **Reforma tributaria**

El equipo económico de Macri realizó múltiples cambios en esta dirección: se eliminaron o redujeron las retenciones a los productos agropecuarios y mineros; se modificó el Impuesto a los Bienes Personales, reduciendo su alcance y sus alícuotas; se eximieron las rentas financieras del Impuesto a las Ganancias; por último, en la reciente reforma tributaria, se estableció una extensa lista de modificaciones al sistema impositivo, donde se destaca la reducción de las contribuciones patronales. En suma, se avanzó en la implementación de una reforma tributaria de carácter visiblemente regresivo, cuyo espíritu es bien claro: reducir la presión fiscal a las empresas e incrementar la base imponible.

### **Tasas de interés positivas y de mercado**

El Banco Central de la República Argentina (BCRA) implementó una política pretendidamente antiinflacionaria de típico corte monetarista: limitar el dinero en circulación a través del uso de LEBAC. Como resultado, entre diciembre de 2015 y marzo de 2018, el stock de LEBAC pasó de 350 mil millones a más de 1,3 billones de pesos, en el marco de un marcado incremento de la tasa de interés. Estos elevados rendimientos llevaron a que Argentina se convierta en una de las plazas más atractivas del mundo para la llamada "bicicleta financiera" o *carry trade*.

### ***Tipo de cambio competitivo y estable***

Desde su asunción, el gobierno de Macri devaluó la moneda en casi un 110 por ciento. El resultado general de esta política fue un verdadero fracaso: lejos de mejorar la situación externa de la economía argentina, durante el año 2017 se ha cosechado el peor déficit comercial de nuestra historia, al tiempo que se reavivó un proceso inflacionario con tasas mayores al 40%, en 2016, y de un 26%, en 2017, horadando los ingresos de trabajadores y perceptores de rentas fijas.

### ***Apertura comercial***

Macri dismanteló el sistema de administración del comercio vigente y, en su reemplazo, se montó un nuevo sistema tendiente a “monitorear” el comercio, que en la práctica significó la apertura indiscriminada de la economía argentina. Como resultado, se ha producido el mencionado déficit comercial récord, del orden de los 8500 millones de dólares en 2017, producto de una avalancha importadora, desplazando de esa forma la producción y el empleo local.

### ***Apertura a la inversión extranjera***

Luego de efectuada una amplia liberalización de los controles de cambios, la apuesta de Macri fue mostrarle al mundo que la Argentina volvía a insertarse en el concierto internacional con el objetivo de recibir una “lluvia de inversiones”. A pesar de haber dado a los mercados todas las señales posibles, el resultado de la política de atracción de inversión extranjera ha sido penoso: las inversiones foráneas de carácter productivo se desplomaron en 2016 respecto de 2015 (-72%), mientras que en 2017 se recuperaron hasta alcanzar recién los niveles de 2015.

### ***Privatizaciones***

Quizás sea este punto en el que menos explícitamente ha avanzado hasta el momento el gobierno de Macri. Sin embargo, se pueden observar avances velados y prolijamente encubiertos: la venta de acciones en manos de ANSES, el gradual vaciamiento de YPF –incluyendo la venta de algunos de sus activos– y de Aerolíneas Argentinas –a partir de la política de “cielos abiertos”–, el *joint venture* firmado entre ARSAT y una empresa estadounidense para el lanzamiento de satélites, o la creación de una sociedad anónima como forma de privatización encubierta de Vialidad Nacional.

### ***Desregulación económica***

Desde 2016 se han aplicado varias medidas desregulatorias: se vació de contenido el programa Precios Cuidados, se eliminaron los controles para el giro de divisas al exterior, se liberaron los controles a la importación y se redujeron los impuestos sobre la renta, entre otras. La flexibilización laboral figura entre las medidas que el

gobierno ha querido implementar, sin éxito, hacia fines de 2017, a través de la presentación de un proyecto de reforma laboral que mantiene en agenda a la espera de un mejor “clima político”.

### ***Fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual***

El gobierno de Macri ha avanzado sin pausa en la materia: se eliminó la aplicación de las llamadas “guías de patentabilidad” en el caso de los medicamentos; se firmó un acuerdo con los Estados Unidos para aplicar una prueba piloto que permita la aceleración de los procedimientos para la obtención de patentes sin la necesidad de someterse a exámenes rigurosos; se está negociando con la Unión Europea la extensión de la duración de las patentes y la protección de los datos de prueba de los medicamentos, lo que perjudica y encarece el acceso a los mismos.

En suma, al utilizarse el CW como parámetro, la caracterización de la política económica del actual gobierno resulta sumamente sencilla: más allá de ciertos matices y ritmos de implementación, se trata de un programa económico neoliberal “clásico”. A pesar del amplio fracaso de los programas de reformas basados en el CW, cuya aplicación en Argentina culminó en la peor crisis económica de nuestra historia durante 2001-2002, nada parece detener los intentos de Macri de marchar por la vía neoliberal. Como se ha detallado aquí, el gobierno ha realizado avances en absolutamente todos y cada uno de los “mandamientos” del CW. El problema principal de este programa neoliberal, a diferencia de lo sucedido en la década de 1990, es que ni siquiera ha logrado producir buenas noticias en el corto plazo, más allá de su obvia y clara insostenibilidad de mediano y largo plazo.

## **Los objetivos y metas nacionales del macrismo en relación con el ODS 8**

Desde comienzos de 2016, el gobierno de Macri ha avanzado con el proceso de adaptación de los ODS a la realidad nacional, para lo cual se efectuó la priorización de los objetivos, metas e indicadores nacionales. Se establecieron 8 Objetivos de Gobierno (OG) –que se vinculan directa o indirectamente con al menos uno de los ODS– y se definieron 100 Iniciativas Prioritarias (IP) de gestión para los diferentes ministerios y organismos de la administración pública nacional. Asimismo, se realizó la adopción y adaptación de las Metas a las prioridades nacionales, tanto en términos de contenidos como de horizonte temporal, y la selección de los respectivos indicadores, en un proceso que se encuentra a cargo del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS, 2017). En el cuadro a continuación se presentan los OG e IP definidos por el gobierno argentino que se encuentran vinculados con el ODS 8.



OBJETIVOS DE GOBIERNO	INICIATIVAS PRIORITARIAS	CONTENIDO
1. Estabilidad macroeconómica	IP 2: Plan de formalización de la economía	Incorporación de empresas y trabajadores al régimen tributario
	IP 3: Plan financiero	Estrategia de financiamiento para equilibrar las cuentas públicas sustentables en el mediano plazo
	IP 4: Plan monetario y cambiario	Reducir la inflación a través de un régimen de metas de inflación y de tipo de cambio flexible
	IP 5: Sinceramiento fiscal	Reducir la evasión, ampliar la base impositiva y nutrir el mercado de capitales
2. Acuerdo productivo nacional	IP 6: Plan de desarrollo y transformación de sectores productivos	Insertar las empresas en las CGV a través de políticas sectoriales y de transformación productiva
	IP 7: Plan de fortalecimiento de la agroindustria	Fomentar el valor agregado, mejorar la transparencia de las cadenas y desarrollar las economías regionales
	IP 8: Fortalecimiento de la defensa de la competencia	Transparentar los mercados de modo de reducir costos y favorecer la competencia
	IP 11: Desarrollo del mercado de capitales	Reducir el costo del capital, abrir nuevas oportunidades de ahorro y reformar el marco legal
	IP 12: Plan de desarrollo regional	Fortalecer las economías regionales a través de la remoción de los obstáculos que impiden su desarrollo
	IP 13: Reforma tributaria	Reducir la presión tributaria a través de una reforma impositiva a nivel nacional, provincial y municipal
	IP 14: Fomento del empleo y la productividad laboral	Formalizar el empleo, reducir costos no salariales y fomentar la creación de empleos de calidad
	IP 17: Plan nacional de turismo	Atraer nuevos visitantes, fomentar el turismo interno y desarrollar los destinos regionales

3. Desarrollo de infraestructura	IP 27: Desarrollo de energías renovables	Incorporar generación energética de origen solar, eólico, biogás y biomasa
	IP 38: Duplicación del tráfico aéreo	Duplicar la cantidad de pasajeros de cabotaje e impulsar el transporte aéreo de cargas
4. Desarrollo humano sustentable	IP 52: Plan para la economía popular	Mejorar el acceso al financiamiento y facilitar la producción y comercialización de sus productos
	IP 53: Políticas de género	Implementar políticas que garanticen la participación de las mujeres y la igualdad de género
	IP 67: Política nacional de discapacidad	Brindar una atención integral a las personas con discapacidad y promover su inclusión
5. Fortalecimiento institucional	IP 85: Revalorización y optimización del empleo público	Implementar una política integral de desarrollo de los recursos humanos
6. Modernización del Estado	IP 100: Marca país	Posicionar a la Argentina en el mundo mostrando la potencialidad y los atractivos del país

## Principales resultados del macrismo respecto del ODS 8

En el marco de un plan de acción que define metas de desarrollo económico, social y ambiental hacia el año 2030, es evidente que un período de dos años, desde la entrada en vigencia de los ODS, resulta claramente insuficiente como para realizar una evaluación acabada de los avances y logros. No obstante, a partir del análisis de los principales lineamientos de la política económica actual, así como de alguno de sus resultados, es posible esbozar un diagnóstico parcial respecto de la dirección y las tendencias que se observan en materia de cumplimiento de los lineamientos generales presentes en el ODS 8. Desde el punto de vista de la clase trabajadora, y tomando en cuenta el principal desafío de los ODS en general, así como las metas más importantes del ODS 8 en particular, a continuación se realiza un breve repaso de los principales resultados alcanzados y las tendencias actuales en materia de erradicación de la pobreza, logro de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, y promoción del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

En cuanto a la erradicación de la pobreza, recientemente el gobierno nacional presentó los datos para el segundo semestre de 2017: el 25,7% de la población argentina se encuentra por debajo de la línea de pobreza (INDEC, 2018a). Estos guarismos muestran una disminución de la pobreza con respecto a los resultados obtenidos para el primer semestre de 2017 (28,6%) y el segundo semestre de 2016 (30,3%). La mejora de la tasa de pobreza hacia finales de 2017 responde a decisiones políticas tomadas por el macrismo de manera temporal, en el marco de las elecciones de medio término: se pospusieron los aumentos tarifarios previstos hasta después de las elecciones; se firmaron paritarias que incluían cláusulas “gatillo”, de modo de mantener el poder adquisitivo de los salarios durante 2017<sup>1</sup>; se puso en marcha la obra pública de superficie y que no compromete un flujo futuro de fondos (por ejemplo, rutas y remodelación de edificios)<sup>2</sup>; se facilitó el endeudamiento a jubilados, pensionados y beneficiarios de planes sociales<sup>3</sup>; y se “planchó” el tipo de cambio de modo de que los salarios no pierdan capacidad adquisitiva en dólares<sup>4</sup>.

Una vez finalizadas las elecciones, el gobierno nacional retomó la senda de los tarifazos en los servicios públicos y transportes<sup>5</sup>; comenzó a presionar a los sin-

- 
- 1 Si bien durante 2017 hubo una leve mejora del poder adquisitivo de los salarios debido a un aumento de estos (+28%) por encima de la inflación (+25%), el salario promedio registrado se encuentra hoy un 7,3% por debajo de los niveles de 2015, debido al fuerte ajuste sufrido durante 2016.
  - 2 Luego de crecer por encima del 30% durante los primeros nueve meses de 2017, el gasto de capital se desplomó durante el último semestre de 2017 (-14%) y primer bimestre de 2018 (-28%).
  - 3 En vez de ofrecer una compensación por la caída del poder adquisitivo, el gobierno nacional instó a que los beneficiarios del sistema de protección social se paguen su propio aumento tomando créditos a altas tasas de interés a través de la tarjeta Argenta. De acuerdo a CEPAL (2018), bajo este sistema se ha endeudado el 60% de los titulares de la Asignación Universal por Hijo (AUH), el 42% de los beneficiarios de pensiones no contributivas, el 41% de los beneficiarios de pensiones de adultos mayores, el 8% de los jubilados y el 9% de los que cobran salario familiar.
  - 4 Entre el 2 de enero y el 20 de septiembre de 2017, el viernes anterior a las elecciones generales de medio término, el tipo de cambio aumentó sólo un 9 por ciento. Desde entonces sufrió un salto del orden del 16 por ciento.
  - 5 Entre 2016 y 2017, en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se produjo un aumento en las tarifas de electricidad y agua del orden del 950% y el 450%, respectivamente, mientras que en todo el país se produjeron incrementos de la tarifa de gas (entre el 320% y el 500%) y del precio de los combustibles (87%). En lo que va de 2018, se han producido nuevos tarifazos en combustibles (9%), transporte público (68%), electricidad (32%), gas (57%) y agua (30%).

dicatos para que fijen paritarias con un techo del 15%, cuando ya las consultoras muestran pronósticos inflacionarios largamente superiores al 20%<sup>6</sup>; se congeló la obra pública; se redujo el poder de consumo de jubilaciones, pensiones y planes sociales a partir del cambio en la fórmula de actualización, sumando a ello que sus beneficiarios ahora deben abonar las cuotas de los créditos obtenidos; y se aceleró el proceso devaluatorio. En consecuencia, tal como coincide la mayoría de los analistas, en un contexto de ralentización del crecimiento en relación a 2017, la próxima medición de pobreza seguramente mostrará resultados visiblemente peores a los del segundo semestre de 2017, revirtiendo la leve tendencia menguante observada en los resultados anteriormente señalados.

En materia de desarrollo económico, la meta más general del ODS 8 es la 8.1, de acuerdo con la cual se busca que los países sean capaces al menos de “mantener el crecimiento económico per cápita” a lo largo del período 2016-2030. En el caso de Argentina, durante el año 2016 se verificó una caída del PBI del 1,8%, como consecuencia de las políticas de ajuste aplicadas por el gobierno de Macri. En 2017, en gran parte como resultado de las políticas expansivas implementadas en el contexto electoral, el PBI creció un 2,9 por ciento. Como resultado, el PBI de la Argentina solo se incrementó en un 0,99% durante los dos años de vigencia de los ODS. Si se tiene en cuenta que la población argentina se encuentra creciendo a una tasa anual promedio del orden del 1%, se observa a las claras que esta meta general no se ha cumplido para el período bajo evaluación.

Más allá de este indicador clave, el texto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable establece que se debe buscar un crecimiento económico “sostenible, inclusive y sostenido”. Para cada uno de estos adjetivos, surgen visibles luces de alarma. Respecto de la “sostenibilidad” futura del crecimiento económico, los analistas tanto a la derecha como a la izquierda del gobierno nacional observan severos problemas en el mediano y largo plazo, como resultado del brutal incremento de la deuda externa y el fuerte déficit de cuenta corriente que se ha producido en los últimos dos años. Entre diciembre de 2015 y mismo mes de 2017 se produjeron emisiones de deuda nacional, provincial y corporativa total por un valor de 121.588 millones de dólares (UMET, 2017). Asimismo, durante los dos primeros meses de 2018, las emisiones totales de deuda en moneda extranjera ascendieron a los 14.135 millones de dólares (ITEGA, 2018). En relación a la cuenta corriente, en el año 2017 se produjo un déficit record del orden de los 15.300 millones de dólares, lo que representa el 4,9% del PBI argentino.

6 Incluso el Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) del BCRA muestra que la inflación alcanzará durante 2018 un 20% (BCRA, 2018).

Respecto del rasgo “inclusivo” del proceso, preocupa fuertemente la caída del salario registrado real (-7,3%) entre 2015 y 2017, a lo que se sumaría una caída de al menos un 5% adicional durante 2018; el aumento de la tasa de desempleo desde el 5,8% de finales de 2015 hasta el actual 7,2%, luego de tocar un pico del 9,3% durante el segundo trimestre de 2016 (INDEC, 2018b); y la reciente pérdida de poder adquisitivo de jubilaciones, pensiones y planes sociales a partir de la modificación de la fórmula de actualización impulsada desde el Ejecutivo nacional<sup>7</sup>.

En materia de “calidad” del empleo, la Meta 8.5. llama a lograr el trabajo decente para todos y todas. Los resultados del macrismo tampoco resultan auspiciosos aquí: durante el cuarto trimestre de 2017, de cada diez nuevos puestos de trabajo que se han creado, ocho resultan posiciones de carácter precario, entre las que se encuentran monotributistas, trabajadores independientes no registrados y asalariados no registrados. Solo dos de cada diez nuevos trabajadores son asalariados registrados en los sectores público y privado. En términos sectoriales, desde finales de 2015 a noviembre de 2017 (último dato) se han perdido más de 63.000 empleos industriales que, como es sabido, son en promedio los empleos de mayor calidad y mejor retribuidos.

En relación con el carácter “sostenido” del proceso de crecimiento, tal como se adelantó, durante 2016 se produjo una caída del producto, para luego observarse un rebote en 2017 que apenas superó los niveles de 2015. Las expectativas para 2018 son de un crecimiento aún más moderado, del orden del 2,5%, de acuerdo con las estimaciones del FMI. Sin embargo, las alarmas en relación con la sostenibilidad futura del modelo económico a partir del empeoramiento acelerado del sector externo (súper endeudamiento, con fuerte y creciente déficit de cuenta corriente) ponen en duda, a mediano plazo, la posibilidad de que el crecimiento de la economía argentina pueda ser “sostenido” en el tiempo si se mantiene el actual plan económico.

Al observarse la “calidad” del proceso, la Meta 8.2 llama la atención sobre la necesidad de enfatizar el crecimiento y la productividad hacia aquellos sectores de mayor valor agregado y que hagan uso intensivo de mano de obra. Nuevamente, el análisis del período 2016-2017 nos trae pésimas noticias: salta a la vista la pérdida de calidad de las actividades productivas y el escaso perfil de absorción de mano de obra de los sectores manufactureros de mejor desempeño. En tal sentido, se observa que los rubros más dinámicos se concentraron en torno a sectores primarios y de bajo valor agregado y contenido tecnológico (pesca; silvicultura; forestal;

---

7 Entre noviembre de 2015 y febrero de 2018 se produjo una importante caída del poder adquisitivo de las jubilaciones mínimas (-12,6%) y de las asignaciones universales por hijo y por embarazo (-12,5%).

metales comunes; productos de metal) y servicios (servicios agrícolas y pecuarios; transporte; servicios auxiliares a las finanzas; seguros; comunicaciones; salud y enseñanza privada; restaurantes y hoteles; servicios empresariales e inmobiliarios). Por el contrario, los sectores industriales de mayor valor agregado y contenido tecnológico (equipos informáticos; instrumentos ópticos y de precisión; equipo de radio, TV y comunicaciones; automóviles; bienes de capital) y los sectores intensivos en mano de obra (confecciones; textil; cuero y calzado; muebles) se han visto fuertemente perjudicados.

En términos de agentes productivos, la Meta 8.3 reclama el fomento de las PyMEs y microempresas. Al respecto, puede decirse que se trata de los agentes económicos más castigados por las políticas económicas del macrismo. Puntualmente, el paquete de medidas económicas implementadas durante 2016 y 2017 resultó una “tormenta perfecta” para las empresas de menor tamaño relativo, como consecuencia de la apertura indiscriminada de las importaciones, los tarifazos de los servicios públicos, el aumento de la tasa de interés y la caída de la demanda interna como resultado de la caída del poder adquisitivo de los salarios, jubilaciones, pensiones y asignaciones sociales.

### **Conclusión: malas políticas, pésimos resultados**

El análisis de los OG e IP definidos por el gobierno de Macri respecto del ODS 8 se asemeja más a un mero ejercicio intelectual y a una obligación marcada por la agenda internacional de compromisos asumidos de manera previa por el país que a una verdadera preocupación por lograr la erradicación de la pobreza, la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y la búsqueda del empleo pleno productivo y el trabajo decente para todos y todas.

Al pasar las políticas económicas implementadas por el tamiz del decálogo de las prescripciones neoliberales del CW, se observa a las claras el carácter neoliberal y regresivo de las mismas. Como no podía ser de otra forma, esto se hace patente en los magros resultados obtenidos en materia de desarrollo económico: crecimiento bajo, no sostenido y excluyente; caída del producto per cápita; leve mejora parcial y difícilmente sostenible de los índices de pobreza; aumento del desempleo y empeoramiento de la calidad de los puestos de trabajo; primarización, terciarización y desindustrialización de la economía; y fuertes dudas respecto de la sostenibilidad del modelo en el mediano plazo debido al escandaloso endeudamiento y el déficit record de la cuenta corriente.

En suma, durante los dos años de vigencia de los ODS, Argentina no presenta grandes avances en materia de desarrollo económico. Restan 13 años para avanzar decididamente en la senda de la erradicación de la pobreza y el desarrollo eco-

nómico y social de acuerdo con los ODS. Sin embargo, lo único seguro es que ello será imposible a partir de la implementación de un modelo económico de claro corte neoliberal que no favorece el cambio estructural en la economía, que debilita el mercado interno y que empeora las condiciones de vida del pueblo en general y de los trabajadores en particular.

## DESARROLLO ECONÓMICO

## Hacia un modelo de desarrollo con inclusión. Límites al cumplimiento de las Metas del ODS 8

**Guillermo Zuccotti**

CGTRA

DESARROLLO ECONÓMICO >>> Hacia un modelo de desarrollo con inclusión. Límites al cumplimiento de las Metas del ODS 8

Las tensiones geopolíticas en busca de nuevos órdenes regionales, la tendencia sostenida hacia una mayor financiarización de la economía mundial y la reacción de los grandes jugadores en términos de nuevos proteccionismos nacionales ponen en riesgo la marcha de la economía real de los países.

La tasa media de crecimiento anual del PIB real per cápita en todo el mundo fue del 1,6% entre 2010 y 2015. El promedio anual de crecimiento del PIB en los países menos adelantados fue del 4,9% para el mismo periodo, no alcanzando la meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecida en el 7 por ciento.

Según Panorama Laboral 2017, de OIT, la aceleración del crecimiento económico esperado para 2018 marca el fin del deterioro de la situación laboral de los años precedentes, ya que los promedios de los últimos 15 años dan cuenta de la tendencia marginal decreciente de la riqueza generada.

El interrogante surge toda vez que los pronósticos de crecimiento económico resultan modestos (1,9% según el FMI, y 2,2% según la CEPAL), además de no aportar certidumbre respecto del dinamismo de los sectores ganadores y su impacto en la generación de empleo.

Las razones de los interrogantes las encontramos en el pasado reciente: la reactivación económica del año 2017 (1,2%) no bastó para revertir los indicadores sociolaborales de la región. La tasa de desocupación promedio en la región trepó al 8,4% a finales de 2017, el equivalente a 26,4 millones de desocupados en la región, dos millones más que en 2016.

Como aditamentos regionales tenemos el creciente giro hacia políticas ideológicamente más conservadoras que reinstauran la deserción de los Estados de la función de intervención en la economía, el aumento de la relación deuda/producto en algunos países y las políticas de austeridad fiscal. Este contexto es muy útil para reflexionar acerca de la diferencia entre desarrollo económico y crecimiento, especialmente en las actuales condiciones.



En el plano regional, las economías de Brasil y de Argentina técnicamente se recuperan en términos de nivel de actividad económica, aunque en ningún caso estas mejoras de coyuntura hacen presagiar mejoras sostenibles que puedan contribuir al bienestar social de la población.

En términos generales, asistimos a una economía mundial con incapacidad de replicar y volcar los progresos en materia de comercio y circulación de capital –desde la consolidación de la globalización como nuevo paradigma– a la economía real, y que tenga como destino la creación de empleos y la mejora de la calidad de vida de los trabajadores.

Esta falencia, sostenida y estructuralmente manifiesta en muchos países, viene siendo portadora de una mayor desigualdad social en regiones donde la característica dominante es la desigualdad.

Ha sido fundamentalmente esta razón la que ha movido al concierto de Naciones Unidas a postular el ODS 8 sobre desarrollo sostenible. La definición misma de este objetivo permite advertir la diferencia entre conceptos. El postulado de “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” obliga a concluir que el solo crecimiento económico no explica ni resuelve los serios problemas que atraviesan nuestras economías en materia de rentas mínimas, distribución de ingresos, promoción de recursos estratégicos, justicia tributaria, etcétera.

Un importante porcentaje de la población de nuestros países vive por debajo de la línea de pobreza, y la existencia de trabajo o distintas formas de empleo ya no son garantía de escape de situaciones de pobreza.

## **El futuro del trabajo en un mundo sin agenda para el empleo**

Desde el paradigma de la globalización, se verifican con mayor intensidad deterioros respecto de la calidad del trabajo humano y los estándares de derechos para las trabajadoras y trabajadores. Muestra de ello fue la estructuralización de la informalidad como forma de producción, como proveedora de mano de obra y, en cualquier caso, con fenomenales aumentos y concentración de beneficios en menos manos, oligopolizando la estructura de los mercados en nuestros países.

Si a este estado de concentración de sectores de la economía le sumamos el peso de las transnacionalizaciones en el comercio de productos intermedios, a través de las cadenas globales de suministro, tenemos otro motor en favor de la concentración económica, en muchos casos en detrimento de la calidad del trabajo, aun con la participación en este proceso de empresas nacionales.

Esta concentración, cada vez más característica en los mercados de bienes y servicios, no es solamente un atributo de las economías emergentes o en vías de desarrollo. Existen evidencias concluyentes respecto del poder monopsónico de las empresas en economías centrales que limitan los niveles de empleo resultantes, las condiciones de trabajo y los salarios, e introducen elementos adicionales de desigualdad entre trabajadores.

La falta de políticas de desarrollo productivo, de “democratización” de los mercados y de intervención en políticas que alienten la producción de bienes y servicios finales acentúan las brechas de productividad, promoviendo una desigualdad que hace que la competitividad resulte una falacia para nuestros países. O lo que es peor, que sean los trabajadores, con precarización y pobreza estructural, los que deban sufrirla.

Desde la perspectiva sindical, son estas razones las que nos permiten advertir que un debate integral sobre el futuro del trabajo debe incorporar la incertidumbre que los cambios tecnológicos introducen en la estructura y la generación de empleo en el corto plazo. Pero el desafío es mucho más complejo.

La cantidad y la calidad del trabajo que ocupan nuestras economías son una variable dependiente del desarrollo productivo regional, de las condiciones de intercambio entre países, de la promoción de políticas micro, meso y macroeconómicas que atiendan a la democratización de la producción, bajo un entorno de estricto respeto de los derechos laborales, sociales y sindicales.

Estas son definiciones relevadas a lo largo de todo nuestro continente por las centrales sindicales y compiladas, a modo de plataforma doctrinaria de los trabajadores, por parte de la Confederación Sindical de la Américas (CSA) en la Plataforma para el Desarrollo de la Américas (PLADA).

La PLADA fue debatida y consensuada como forma de cuestionamiento al modelo neoliberal dominante durante los últimos 30 años, cuyas consecuencias observamos en la actualidad: crisis capitalistas a escala mundial cada vez más frecuentes, cuyas recuperaciones no sirven para incluir a las mayorías postergadas.

En este sentido, el movimiento sindical internacional reconoce como una oportunidad la instalación supranacional de los ODS para lanzar “una nueva agenda del desarrollo sustentable para la autodeterminación de los pueblos y de los Estados”.

La concepción de desarrollo desde la óptica sindical entiende el crecimiento económico como una condición necesaria pero insuficiente, especialmente en nuestra región, donde la desigualdad socioeconómica adquiere niveles alarmantes. Estas condiciones de segundo orden que determinan el desarrollo sustentable de nuestros países y que deben incorporarse a la agenda de reconstrucción son “la distribución de la riqueza; la democracia participativa; la igualdad entre géneros; la integración regional priorizando la articulación en las negociaciones internacionales y la consolidación de posiciones comunes en temas de interés compartido

y el intercambio de experiencias exitosas entre los gobiernos; la protección e inclusión social de todas y todos, intergeneracional y ambiental, integrando así las dimensiones económica, social, ambiental y política”.

Un aparte requiere el respeto de los cuatro pilares del trabajo decente (sistema de normas, empleo, protección social, diálogo social). Resulta incompleto e ineficaz debatir sobre el futuro del trabajo sin considerar los actuales niveles de exclusión, precariedad laboral y productiva que estructuran la desigualdad.

Cualquier debate serio y constructivo sobre el futuro del trabajo debe exceder la idea schumpeteriana de la destrucción creativa que trae consigo todo cambio tecnológico. Para ello, al igual que para la dimensión medioambiental en el corto plazo, es útil el concepto de “transición justa”.

Lo que resulta imprescindible, de cara al futuro, es una nueva edición teórica del valor trabajo dadas las actuales condiciones de trabajo, salarios, calidad y cantidad de empleo versus la producción de las economías. En otras palabras, el problema central no es el efecto que originen los cambios tecnológicos, robotización, automatización de procesos, sino para qué y para quiénes se destina la producción y qué valor relativo tiene el trabajo humano al respecto. Esto lleva necesariamente a la discusión de una nueva arquitectura productiva, donde la política económica y social sean actores privilegiados, y que ponga su prioridad en la economía real, única promotora de empleo productivo.

## **La búsqueda de una matriz productiva diversificada**

El desarrollo productivo requiere de la diversificación de nuestras matrices productivas y la complementariedad interregional como una estrategia para ganar competitividad hacia el resto del mundo. Pero esto demanda la adopción de una gobernanza global que impida las violaciones de los derechos laborales, sociales y sindicales como consolidación de la posición dominante en el comercio internacional de algunas corporaciones transnacionales.

El comercio internacional viene creciendo aceleradamente, pero de no mediar la promoción de políticas específicas, el destino para los países emergentes no es otro que, en el mejor de los casos, la primarización de las economías y empleos de baja calidad.

Aun luego de la experiencia en la región de gobiernos con tendencias redistribucionistas durante la primera década del siglo, cuyos ejemplos más resonantes son Brasil y Argentina, América Latina sigue siendo la región del mundo más desigual, y poco se ha avanzado en materia de desconcentración económica y diversificación productiva.

La nueva generación de políticas industriales, luego de experiencias fallidas en nuestra región, tiene que aprender de los errores y asimilar los cambios tecnológicos para la creación de valor agregado en la economía real, fortaleciendo el mercado interno como un impulsor directo de la demanda. Es decir, mayor valor agregado en actividades, mano de obra intensiva en bienes y servicios, mayor atomización de la producción para romper con los oligopolios de ventas en el mercado de bienes y servicios y, con ello, obtener una mayor democratización efectiva al interior del mercado de trabajo.

Estas políticas de perfiles productivos harán consistentes y no coyunturales los resultados de la macroeconomía. El desarrollo sostenible descansa en una premisa de orden natural: la política económica debe usar todas las herramientas disponibles para amortiguar los cambios no deseados en el corto plazo. La promoción de la negociación colectiva, el desarrollo de los sistemas de seguridad social y la justicia de los sistemas tributarios son elementos que intervienen en la distribución del ingreso y los perfiles productivos en ambientes democráticos.

Está claro que estos son postulados que requieren de una gobernanza internacional con aplicación en los países. Así lo entiende el Labour 20, expresando la necesidad de generar políticas de incidencia en el Plan de Acción del G20 sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Esta incidencia tiene por objeto asegurar que los beneficios del crecimiento sean compartidos (distribución) y provean puestos de trabajo con derechos (justicia social). Este razonamiento lleva a vincular estrechamente la marcha de la economía y sus resultados con la participación de los trabajadores en el ingreso, una política salarial sostenible, con respeto a institutos sociolaborales como los salarios mínimos vitales actualizados y la constante promoción del diálogo social efectivo y los convenios colectivos, como instrumentos para reducir la desigualdad de ingresos y lograr un crecimiento sostenible de ingresos para los trabajadores.

Otro elemento clave para el desarrollo es el rol de la inversión productiva. Nuestras economías vienen arrastrando como característica una baja tasa de inversión que, en cualquier caso, se traduce en pérdida de horizonte productivo. Pero a eso hay que agregarle la complejidad de la dimensión ambiental. Asistimos a tiempos fuertemente influenciados por la necesidad de preservación de los recursos naturales y, dentro de las acciones previstas para tales fines, se requieren acciones de reconversión y transición para sectores de la economía contaminantes.

Lógicamente, una débil tasa de inversión condiciona estas acciones de reconversión y limita el acceso a los mercados para la comercialización de una producción que cada vez más deberá responder a estándares de cuidado medioambiental. Es otro elemento discriminador de las estructuras productivas en relación con la de los países centrales, que claramente tienen otras posibilidades de acceso a los mercados de capitales para la inversión productiva.

Una transición justa debe comprender no sólo el desarrollo de la inversión productiva condicionada al reemplazo de los procesos tecnológicos contaminantes por tecnologías limpias. El impulso de matrices de producción no contaminantes depende de los estímulos fiscales y de las actividades de control que operen en el desaliento de los procesos contaminantes. La resultante de esta interacción también representa una fuente de generación de empleos relacionados con la generación de tecnologías limpias, gestión y control de los recursos medioambientales.

## Mayor democratización de la producción

El desarrollo económico es materia de búsqueda y realización en tanto promueva el bienestar social y tenga al hombre como centro de su objetivo. De aquí la recurrente vinculación con el trabajo y el empleo de calidad. La centralidad del trabajo lleva a introducir el conflicto distributivo, justamente en tiempos donde se lo intenta diluir bajo formas atípicas de empleo, el fomento del emprendedurismo, así como otras modalidades de producción que eluden una adecuada retribución del factor trabajo en la economía, con el fin de concentrar los ingresos en detrimento del progreso social de los trabajadores.

El reconocimiento del conflicto distributivo requiere de la legitimidad de las representaciones de los actores sociales, de su respeto, y honrar su institucionalidad. Muchas de estas nuevas formas de trabajo flexible y precario se presentan como una "parainstitucionalidad" sin representación, silenciosa pero muy presente a la hora de reemplazar la cultura del trabajo en su enfoque de derechos.

Los procesos de mundialización corporativa llevan a que los empleos que genera la economía real sean escasos en cantidad y, por acción u omisión de los Estados en materia de regulación, bajos en calidad. El modelo de externalización de la producción, visto desde el punto de vista de la calidad del empleo, es en los hechos una forma de tercerización de la precariedad laboral, pero también económica. Requiere de unidades económicas más pequeñas como forma de invisibilizar y atomizar eslabones de las cadenas de valor, desentendiéndose las empresas principales de las responsabilidades registrales tributarias y laborales.

La estrategia que opera es la atomización que invisibiliza las unidades de producción y las aleja de la órbita de control de los Estados. Los programas de fiscalización de cuestiones laborales y tributarias se vuelven menos eficaces a medida que la unidad económica es más pequeña, y más aún cuando deliberadamente operan en situación de elusión.

La principal consecuencia social es la atomización y desprotección de los colectivos laborales, pero no menos importante resulta la pérdida de la trazabilidad productiva. Esta es la preocupación que advierte la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al incorporar en el eje de su agenda el objetivo del trabajo decente

en las cadenas globales de suministros. Poco importa si esta situación es producto de una deliberada estrategia del capital transnacional o una consecuencia de las nuevas formas de organización de la producción en busca de una mayor eficiencia; lo cierto es que asistimos a un debilitamiento de las condiciones de acceso a los derechos laborales, sindicales y sociales de los trabajadores a medida que se desarticula la producción. Es claro que el principio de solución radica en cambiar las condiciones de un modelo rentístico que no privilegie, al menos exclusivamente, el crecimiento de la actividad económica sin reparar en el desarrollo humano, ante la pasividad de los Estados a la hora de regular y hacer cumplir con las obligaciones de los empleadores.

Otro elemento central es la reconexión regional. Es con una mayor multilateralidad comercial y no con falsos proteccionismos nacionales que el comercio mundial puede encontrar un desarrollo más justo y equitativo. El aumento de los términos de intercambio interregional y la complementariedad productiva permite que operen economías de escala que favorezcan la generación de valor agregado con impacto en los niveles de empleo.

Pero ello debe ir acompañado del respeto en simultáneo de las normas internacionales del trabajo, para que el respeto de estos estándares no opere negativamente en aquellos países en los cuales se respetan estos derechos. Desde sus orígenes, los sindicatos fueron el “hecho maldito” del capitalismo, o en su versión más estilizada, los convenios colectivos, grandes fábricas de justicia social que confrontaron con el capital por la distribución de los ingresos.

Las cadenas globales de suministro, que engloban el 60% del comercio mundial y, en consecuencia, tienen la suficiente fortaleza corporativa como para fijar e incidir sobre la estructura del mercado, imponen la necesidad de promover un contrapoder que democratice o neutralice esta posición dominante que se traduce en desprotección a los trabajadores y flexibilización de condiciones de trabajo por debajo de los estándares internacionales.

La concentración económica, fuente de desigualdad social, abre la necesidad de intensificar y fortalecer como contracara la cadena de producción sindical.

La atomización de la fuerza laboral no puede ser obstáculo a una representación sindical de calidad, la complejidad del entramado productivo no puede ser un freno para la libertad sindical en la práctica. Es necesario que, sin resignar la discusión política por un modelo de desarrollo inclusivo y la diversificación de nuestra matriz productiva, promovamos al interior de nuestras organizaciones sindicales una simetría de calidad representativa, independientemente de los lugares de trabajo donde los trabajadores se desempeñen.

Una mayor concentración de trabajadores, la representación a través de comisiones internas, un mayor número de delegados, todo ello no puede diferenciar en calidad de representación a lugares de trabajo pertenecientes a unidades econó-

micas de menor escala. De la misma manera que la mundialización del comercio impone un nuevo paradigma de comercialización de bienes intermedios, el sistema de normas debe imponer una suerte de tutela ampliada para el ejercicio de la acción sindical. El empoderamiento de la representación no solo introduce la negociación colectiva bajo un entorno más democrático, sino que tiene también impacto en la estructura de los mercados de bienes y servicios, incorporando un mayor control social en la producción.

Finalmente, la gobernanza mundial debe dar una clara señal en materia de la promoción de una base de ingresos para la sociedad. Es fundamental entender que la premisa de una protección social para todos no puede ser una política dependiente de los resultados fiscales de los países. La educación, la protección social, son bienes públicos que aumentan la productividad y reducen la brecha de desigualdad entre las personas.

La elusión fiscal y la existencia de paraísos fiscales tienen como corolario el favorecimiento de una economía no declarada que no solo se encuentra al margen de los circuitos productivos formales, sino que además genera una merma en las bases tributarias y, con ello, la imposibilidad de los Estados de proveer los bienes y servicios públicos que la sociedad necesita para acceder a una igualdad de oportunidades.

### **Bibliografía**

AGNU (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.

BCRA (2018). *Resultados del Relevamiento de Expectativas de Mercado / REM*. Buenos Aires: Autor.

CEPAL (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Síntesis. Santiago: Autor.

CEPAL (2018). La extensión de los créditos Argentina: tu propia plata, pero con intereses. Buenos Aires: Autor.

CNCPS (2017). *Metas e Indicadores. Listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de los ODS Argentina. Julio 2017*. Argentina: Presidencia de la Nación.

INDEC (2018a). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. *Informes Técnicos* (vol. 2, n° 63), Condiciones de vida (vol. 2, n° 4). Buenos Aires: Autor.

INDEC (2018b), Mercado de trabajo, principales indicadores (EPH). *Informes Técnicos*, (vol. 2, n° 49), *Trabajo e ingresos*, (vol. 2, n° 1), Buenos Aires: Autor.

ITEGA (2018), Observatorio de la deuda. Informe de febrero de 2018, Buenos Aires: Autor.

KICILLOF, A. y BIANCO, C. (2017). No tan distintos. El Consenso de Washington y el programa económico de Macri. *Revista Viento Sur* (n° 16). Universidad de Lanús, Argentina.

OIT (2017). Panorama Laboral 2017. Lima: Autor.

UMET (2017). Observatorio de la Deuda. Noveno Informe de la Deuda Externa. Un seguimiento de las emisiones de deuda, la fuga de capitales y el perfil de vencimientos de la deuda desde el comienzo de Gobierno de Cambiemos. Buenos Aires: Autor.

WILLIAMSON, J. (1990). What Washington means by policy reform. En J. WILLIAMSON (ed.): *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington DC: Institute for International Economics.

ZUCCOTTI, G. (2017). Can the future of work be uncoupled from productive development? Global Labour Column. Extraído de <http://column.global-labour-university.org>





## TRABAJO INFANTIL Y TRABAJO FORZOSO

## Eliminar el trabajo infantil y el trabajo forzoso como prioridad sindical

Hernán Ruggirello

CGTRA

### Escenario global

La prioridad de eliminar el trabajo infantil y el trabajo forzoso mediante el diálogo social y la búsqueda de consensos ha sido el motor de los extensos debates que ha sostenido el movimiento sindical para lograr un plan de acción u hoja de ruta que delimite el camino para el cumplimiento de las metas de dicho objetivo, y en particular de la Meta 8.7, que refiere a “la adopción de medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí al 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”.

La Meta 8.8 pretende avanzar en “la protección de los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”. Este es un tema sobre el que el movimiento sindical está muy activo y preocupado, y los sindicatos lo hicimos saber en los ámbitos internacionales, regionales y nacionales.

En la reciente IV Conferencia Mundial sobre la erradicación sostenida del Trabajo Infantil (Buenos Aires, 14-16 de noviembre de 2017), los actores tripartitos manifestamos ser determinantes a la hora de exigir la erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso, definido en el texto de la Declaración surgida de dicha conferencia como “graves violaciones y abusos de los derechos humanos y de la dignidad humana y que son tanto causas como consecuencia de la pobreza, la desigualdad, la discriminación, la exclusión social y la falta de acceso a la educación”.

Todos los actores sociales destacaron el consenso logrado durante la Conferencia en cuanto a la necesidad de poner fin a todas las formas de trabajo infantil de aquí a 2025, erradicar el trabajo forzoso de aquí a 2030 y generar empleos decentes para todos, especialmente para los jóvenes, de conformidad con la Meta 8.7 de la Agenda 2030.

En la Declaración se reconoce que el trabajo infantil, especialmente en sus peores formas, y el trabajo forzoso constituyen graves violaciones de los derechos humanos, y están totalmente relacionados a los déficits de trabajo decente para los adultos y la falta de educación de calidad para niños, niñas y adolescentes.

La mencionada Declaración sobre el trabajo infantil, el trabajo forzoso y el empleo joven contiene orientaciones para que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) siga desarrollando un enfoque más integrado que permita apoyar a los mandantes tripartitos y a la comunidad internacional en general en sus esfuerzos por erradicar el trabajo infantil y el trabajo forzoso. Es de suma importancia destacar que se ralentizó el proceso de disminución de trabajo infantil y forzoso, sobre todo entre 2012-2016, y esto tuvo lugar mayormente en:

- La economía informal y rural.
- Los conflictos armados.
- Los eslabones más débiles de las cadenas de suministro.

Se pusieron de relieve también los lazos estrechos que se tejen en la relación del trabajo infantil y el trabajo forzoso con el fenómeno migratorio y los desplazamientos forzados, situaciones que encuentran su raíz en cuestiones de índole económica, laboral, conflictos armados y desastres climáticos.

Por tanto, los trabajadores estamos convencidos de que para arribar al cumplimiento de la Declaración de Buenos Aires se debe empezar por garantizar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales. Este es el punto de partida.

También se destaca el rol primordial que desempeñan las organizaciones de trabajadores y las de empleadores. En ellas se compromete a todas las partes interesadas a adoptar un enfoque basado en los derechos y se insta a la comunidad internacional a que adopte medidas concretas en tres ámbitos: política y gobernanza; conocimientos, datos y supervisión, y alianzas e innovación.

Lo expresado en la Declaración debe servir de base para las medidas de seguimiento adoptadas por los integrantes de la Alianza 8.7, las cuales incluirán discusiones con asociados para el desarrollo y mandantes nacionales, regionales, subregionales y sectoriales sobre la puesta en marcha de nuevas iniciativas para erradicar el trabajo infantil y el trabajo forzoso.

## **Importancia de la erradicación del trabajo infantil y del trabajo forzoso para el movimiento sindical**

¿Por qué al movimiento sindical está convencido de que estos temas son relevantes y merecen acciones concretas y un seguimiento sistemático que dé cuenta del estado de situación y de los avances o retrocesos en la materia?

La prevención y eliminación de todas las formas de explotación laboral es una preocupación para el movimiento obrero organizado, ya que atenta básicamente contra nuestro objetivo primordial de alcanzar el trabajo decente para el conjunto de la clase trabajadora<sup>1</sup>.

Al observar con más detalle cada uno de los temas, estos nos interpelan como trabajadores. ¿El trabajo forzoso se asimila con frecuencia a la esclavitud? Sí. ¿El trabajo forzoso es una práctica propia del pasado? No. El trabajo forzoso reviste nuevas formas en todo el mundo, algunas de las cuales llegan incluso a crecer en número de víctimas en el contexto de la globalización y debido al aumento de los flujos migratorios. El trabajo forzoso contemporáneo cuenta con mecanismos más indirectos y más ocultos de privación de la libertad de movimiento, como son la servidumbre, o la servidumbre por deudas y bajo contrato.

Los trabajadores se encuentran, entonces, en una situación extrema de explotación y de frecuente aislamiento con respecto a su entorno. Por lo tanto, la libertad de asociación, el derecho de sindicación y, más aún, el derecho a la negociación colectiva les parecerán un sueño inalcanzable. Hay motivos sobrados, entonces, para que el tema del trabajo forzoso esté siempre presente en la agenda sindical. A continuación mencionamos algunos de estos temas:

- El trabajo forzoso y la trata de personas son graves violaciones de los derechos humanos y laborales.
- El trabajo forzoso es la antítesis del trabajo decente.
- El derecho a no ser sujeto de trabajo forzoso es uno de los derechos fundamentales del trabajo, que las organizaciones sindicales deben promover y proteger.

Al considerar ahora el trabajo infantil, este se presenta como un fenómeno social complejo, producto de diversos factores tanto económicos como políticos, culturales e incluso jurídicos. Es decir que, en gran medida, será el mercado de trabajo el que condicione la mayor o menor cantidad de trabajo infantil, en tanto tienda a expulsar o incluir a las personas adultas.

En este sentido, puede decirse que un factor determinante es la pobreza, pues empuja a los niños al trabajo infantil, en procura del sostenimiento económico familiar. Sin embargo, debemos tener en cuenta otro factor de suma importancia, que es la demanda de trabajo infantil. Claramente, hay alguien que resulta beneficiado por esta actividad, la cuestión es dilucidar quién o quiénes. En las unidades

1 ARIAS, N., GARCÍA M., RUGGIRELLO H., SANTOMINGO, S.; GONZÁLEZ, M. (Coord.) (2014). *Educación obrera para el trabajo decente: Formas de explotación laboral*. Buenos Aires: OIT

productivas formales no suele encontrarse trabajo infantil, pero la mayoría de las producciones no suelen realizarse en su totalidad en la misma empresa, sino que recurren a la tercerización de parte de la producción para abaratar costos, y suele ser allí donde se emplea mano de obra infantil. Es por ello que se debe tener en cuenta toda la cadena de valor, ya que entendemos que la responsabilidad se extiende hasta allí, puesto que muchas veces las condiciones que imponen las grandes empresas a sus proveedores estimulan la incorporación de los niños y niñas al trabajo.

### **Trabajo infantil y trabajo forzoso en la agenda argentina**

Con la intención de repasar lo hecho por Argentina en los dos temas en cuestión, y revisando el alineamiento de las acciones que debieran tener como faro orientador lo establecido en la Agenda 2030, se encuentran algunas acciones disociadas, heterogéneas y con una incidencia todavía no factibles de contrastar, haciendo la salvedad del poco tiempo transcurrido desde la aprobación de la Agenda.

Por caso, en lo referente a Trabajo Infantil, en el año 2017 se elaboró de manera tripartita un nuevo Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil 2018-2022, en el marco de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en el que el movimiento sindical es parte integrante y trabajó activamente en su construcción, que contó con la participación de todos los actores sociales.

El Plan Nacional expresa que su objetivo general es “Garantizar la prevención y erradicación del trabajo infantil en todas sus formas y la protección del trabajo adolescente, en cumplimiento con la meta 8.7 de los ODS”.

Ahora bien, esta estrecha vinculación no se termina de verificar con la misma claridad cuando se analiza lo que el gobierno argentino estableció en los 8 Objetivos de Gobierno (OG) y 100 Iniciativas prioritarias de gestión para los diferentes ministerios y organismos de la Administración Pública Nacional.

Los Objetivos de Gobierno, en tanto suponen una herramienta indicativa para promover el desarrollo de la Argentina, deberían tener un anclaje en los ODS de las Naciones Unidas, cuyo proceso de adaptación de las metas está impulsando el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. En ese marco, el Consejo ha realizado una vinculación de los ODS con las 100 prioridades de gobierno. Al observar dicho enlace, no se presenta en ninguno de los objetivos una mención expresa sobre la erradicación del trabajo infantil y del trabajo forzoso, como así tampoco sobre la protección de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores migrantes, tal como queda establecido en la Meta 8.8. Es más, en marzo del presente año, un fallo judicial de la Cámara Nacional de Apelaciones Contencioso

Administrativo declara la inconstitucionalidad del decreto 70/17 dictado por el gobierno argentino en enero de 2017.

Este decreto había modificado sustancialmente la ley de migraciones de nuestro país, afectando los derechos de todas las personas migrantes, intentando retroceder a la visión securitaria sobre las migraciones y no sobre el abordaje de derechos humanos que tiene el espíritu de la Ley 25.871 vigente.

En cuanto a lo relativo expresamente sobre trabajo forzoso, la última noticia de relevancia es la ratificación por parte de Argentina, en 2016, del Protocolo sobre trabajo forzoso de la OIT. Esto significa que Argentina se compromete formalmente a aplicar este instrumento internacional que da un nuevo impulso a la lucha contra el trabajo forzoso en todas sus formas, incluida la trata de personas, y que tiene por objetivo proteger a las víctimas y garantizarles el acceso a la justicia y a una indemnización.

Los trabajadores esperamos que en los Objetivos y prioridades de gobierno se plasmen expresamente acciones concretas que impacten en la consecución de las metas propuestas; y que en el desarrollo de este camino, el tripartismo salga fortalecido, garantizando la participación de los interlocutores sociales para que los mismos puedan promover, monitorear y robustecer acciones en consonancia con los resultados esperados y expresados en el ODS 8 en general, como así también en las Metas 8.7 y 8.8 en particular. Tampoco se debe perder de vista la Declaración de Buenos Aires, surgida de la IV Conferencia Mundial sobre la erradicación sostenida del trabajo infantil, así como lo elaborado por la Alianza 8.7.

En la medida en que contemos con un Estado presente, que ejecute y conjugue políticas de estimulación del trabajo decente y de formalización del empleo con un sistema de fiscalización eficaz, el trabajo infantil y forzoso disminuirá.



# Espacios urbanos inclusivos, seguros y sostenibles







**ODS 9:**

Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

**ODS 11:**

Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

## Ciudades, infraestructura y territorios sostenibles desde la mirada sindical

María Carla Rodríguez

CTA-A

Este capítulo establece algunas consideraciones sobre el proceso argentino para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que fueran acordados en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno y Altos Representantes, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, del 25 al 27 de septiembre de 2015. Específicamente, analiza los ODS 9 y 11, referidos a construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización y lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Aborda la instrumentación definida por el gobierno argentino, considerando aspectos referidos al enfoque, prioridades, proceso de implementación inicial y producción de información. Por último, plantea algunas reflexiones, desde la mirada de las organizaciones de los trabajadores.

### Enfoques y desafíos para abordar la “resiliencia” en un mundo cada vez más urbano

Durante las últimas décadas, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha promovido la adopción de agendas globales para el desarrollo que puedan servir como guía para el establecimiento de políticas nacionales, dirigidas a todos los Estados del planeta. La Agenda 2030 –acordada al finalizar el período de vigencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)– estableció 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, basados en tres pilares de alcance planetario: social, económico y ambiental.

Esta Agenda 2030, junto con la Nueva Agenda Urbana (establecida en Quito, en el marco de Hábitat III y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático), coinciden en identificar las ciudades como ámbitos prioritarios de intervención desde los niveles global, nacional y local, y postulan la necesidad de crear “ciudades sostenibles, resilientes e inclusivas” (Barrera *et al.*, 2017). En el caso de Argentina, cabe señalar que el 92% de la población es urbana y que ocho aglomeraciones concentran el 47,6% de la misma.

En este contexto, el ODS 11 plantea “aumentar la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos

en todos los países.” Complementariamente, y vinculado con el impacto ambiental del desarrollo, el ODS 9 propone “mejorar la infraestructura y reajustar las industrias para que sean sostenibles, usando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales y logrando que todos los países adopten medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas”.

Estas definiciones se contextualizan en una importante reconfiguración de las relaciones entre los actores de la cooperación internacional ocurridas durante las últimas décadas, donde los Estados nacionales dejan de ser los únicos protagonistas de la implementación de las agendas globales, a la vez que gobiernos locales y actores de la denominada sociedad civil emergen como sujetos partícipes de ese proceso. Al mismo tiempo, se ha desplegado un marco de cambios respecto de la proporción del financiamiento de los organismos internacionales que responde crecientemente a los fondos fiduciarios, en detrimento de los tradicionales fondos multilaterales. Esta característica evidencia un hecho político por el cual, en términos prácticos, Naciones Unidas tiende a equiparar “de facto”, en calidad de membresía en sus organismos, a los Estados-Nación junto con los “donantes” privados nacionales o multinacionales. Es por ello que se va evidenciando la tensión entre “la voluntad de los factores dinámicos y concentrados de las finanzas y la producción, por sobre la voluntad democrática expresada electoralmente” (Seitz, 2013).

Lo cierto es que, atravesadas con estas tensiones y reconfiguraciones globales, las agendas de desarrollo se están empezando a implementar. Desde las entidades responsables de Naciones Unidas se han establecido guías con pasos que incluyen: I) un proceso de generación de conciencia y conocimiento de la agenda; II) una adaptación de los postulados de la agenda al contexto y capacidades locales; III) un proceso de planificación que incluya el establecimiento objetivos, metas, recursos, alianzas y mecanismos de seguimiento, y IV) un monitoreo de los avances.

A criterio de Cohen (2017), estos procesos de implementación debieran tener un enfoque multisectorial que combine disciplinas e instituciones. “Un aspecto importante de la nueva práctica urbana y ambiental sería la atención a los procesos, no solamente a lo que se hace, sino en realidad a cómo se lo hace y a la importancia de preguntar quién lo hace”. Así, con el fin de analizar la implementación de los grandes objetivos que plantean las agendas globales, se propone una perspectiva multinivel, pero anclada en el territorio, considerando que la política pública debiera enraizarse en las circunstancias locales, sobre vínculos firmes y activos entre las organizaciones locales y los distintos niveles de gobierno, en términos de su acción política<sup>1</sup>.

---

1 En este sentido aportan evidencia el reporte National and subnational governments on the way towards the localization of the SDGs, presentado ante el Foro Político de

## Pasos en la implementación de los ODS 9 y 11<sup>2</sup>

### A. Proceso inicial, establecimiento de prioridades e instrumentación

El gobierno argentino ha definido como ámbito para la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPs) del Ministerio de Desarrollo Social, sobre la base de la continuidad en la institucionalización de la previa implementación de la Cumbre del Milenio iniciada a fines del año 2003.

El primer paso consistió en la compatibilización de Metas de los ODS de acuerdo a los Objetivos y prioridades del gobierno nacional, tomando en cuenta el párrafo 55 de la Agenda 2030, que plantea la adecuación a las circunstancias locales<sup>3</sup>.

En el caso de los ODS 9 y 11, la tarea quedó bajo la órbita de la Comisión de Vivienda, Hábitat, Desarrollo Urbano e Infraestructura, integrada por seis ministerios (1. Ambiente y Desarrollo Sustentable; 2. Cultura; 3. Interior; 4. Obras Públicas y Vivienda; 5. Relaciones Exteriores y Culto; 6. Seguridad y Transporte). Especifica-

---

Alto Nivel de la ONU, que analiza anualmente los avances de la implementación de la Agenda 2030, y la 17<sup>o</sup> Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, llevada a cabo en Montreal, el 19 de junio de 2017: "The territories are essentially spaces earmarked for the operationalization of development agendas, and local governments are a vital political player in the resolution of many of the challenges facing our world. As they are in direct contact with citizens, they are in a position to immediately assess the impact on the population of major global issues, be they social, economic or environmental".

- 2 Este apartado se basa, principalmente, en el análisis del Examen Nacional Voluntario que el gobierno argentino considera como un instrumento crucial en el seguimiento de los progresos en la implementación de la Agenda 2030. Este Informe da cuenta del proceso realizado desde el inicio de su implementación hasta junio de 2017.
- 3 El proceso nacional de adaptación de los ODS define los siguientes parámetros: i) Políticamente orientado: Integra los ODS en las políticas y prioridades del gobierno nacional; ii) Centrado en las personas: Persigue el objetivo aspiracional de la eliminación de la pobreza y disminución de las inequidades; iii) Indivisible: Integra lo social, lo ambiental y lo económico; iv) Transversal: Resguarda el enfoque de derechos, la perspectiva de género, la inclusión de las personas con discapacidad, de las personas pertenecientes a pueblos originarios y a otras poblaciones en situación de vulnerabilidad, la consideración del ciclo de vida, la territorialidad y el rigor estadístico; v) Participativo: Incluye a todos los organismos de la Administración Pública Nacional en la construcción de consensos político-técnicos; vi) Eficiente: Aprovecha la arquitectura institucional existente con experiencia adquirida; vii) monitoreable: Contempla un núcleo priorizado de metas e indicadores.

mente, los ODS 9 y 11 fueron vinculados con 5 de los 8 Objetivos de Gobierno (OG): acuerdo productivo nacional (2), desarrollo de infraestructura (3), desarrollo humano sustentable (4), modernización del Estado (7) e inserción inteligente en el mundo (8). Al mismo tiempo, este primer análisis desvincula estos ODS del objetivo prioritario principal: alcanzar la “estabilidad macroeconómica” (1).

En una encuesta realizada por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) entre los agentes del Estado nacional incorporados al proceso, las tres principales dificultades identificadas en esta etapa del proceso de adaptación de los ODS al interior del aparato estatal nacional fueron: vacíos de datos para la construcción de indicadores (75%), invisibilidad del compromiso necesario por parte de otros sectores clave de los organismos implicados (37,5%) e inconvenientes en la construcción de acuerdos (29,2%).

### **B. Sobre la articulación entre niveles de gobierno y otros actores**

En relación con las características y composición del universo multiactoral al cual apela la implementación de los ODS, a partir del informe voluntario pueden plantearse algunas consideraciones preliminares.

En primer lugar, el CNCPS identifica, como parte del proceso desde la “sociedad civil”, un universo heterogéneo de organizaciones sociales y ONG que guardan relación con dicho organismo y se encuentran inscriptas en el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC). Allí se evidencia que sólo un 23% de las mismas tiene relación con el ODS 9, y un 36%, con el ODS 11. Resulta pertinente señalar que el universo del CENOC es un recorte parcial y orientado por el perfil institucional del organismo público que lo administra.

En términos de definiciones políticas, en la operacionalización de los ODS desde la iniciativa del gobierno nacional se observa que, en la matriz multiactoral que define el entramado de los sujetos actuantes, quedan desdibujados los perfiles de la clase trabajadora organizada y sus representaciones sindicales, junto con un amplio espectro de organizaciones y movimientos socioterritoriales urbanos y ambientales que tienen injerencia, diagnóstico y actuación en las temáticas urbano-territoriales y ambientales.

Como contrapartida, el informe trasluce los esfuerzos de articulación con el sector empresarial a través de la Red del Pacto Global de Argentina, la conformación de un Consejo Empresarial Argentino para el desarrollo sostenible y el involucramiento de representantes de grupos económicos como Unilever, Cablevisión y Sancor Seguros<sup>4</sup>. Aquí resulta significativo señalar que las empresas consultadas identi-

---

4 Se conformó el panel “El rol del sector empresarial en el logro de la Agenda 2030”, con la coordinación del director ejecutivo del Consejo Empresarial Argentino para el Desarrollo Sostenible, Sebastián Bigorito, y la participación de Axel Flugel (gerente de Rela-

caron su afinidad con el OD 9, pero no así con el ODS 11. La ciudad, como hábitat y lugar de desarrollo de la vida cotidiana de la mayoría de la población, no los interpela de manera directa.

La academia fue convocada a través del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), retomando el trabajo articulado que se había desarrollado en el proceso de seguimiento de los ODM, produciendo sendas publicaciones, a lo que se añadió la firma de un convenio marco de cooperación con el Consejo de Rectores de las Universidades de Gestión Privada.

En relación con la adhesión provincial, en junio de 2017, involucraba nueve provincias, que habían definido sus correspondientes puntos focales (Jujuy, La Rioja, San Juan, Mendoza, Tucumán, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Salta, Tierra del Fuego y Neuquén). Es notorio que las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, que concentran las principales regiones metropolitanas del país, con un peso definitorio en relación con los ODS 11 y 9, aún no habían adherido. La Ciudad de Buenos Aires (CABA), ciudad central del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), era punta de lanza en ese proceso de compatibilización.

### C. *Las orientaciones macroeconómicas: tensiones y efectos sobre la instrumentación de los ODS*

La movilización de recursos financieros para la implementación de los 17 Objetivos es un reto para la región. En el caso de Argentina, los recortes del gasto público en los últimos años y el incremento exponencial de la deuda pública afecta directamente a los programas sociales y políticas públicas, perjudicando amplios sectores de la clase trabajadora formal e informal que dependen y requieren el sistema público de salud, educación y vivienda.

Debe señalarse que, en particular, las orientaciones macroeconómicas vinculadas con el Objetivo 1 del gobierno nacional (la “estabilidad”) tensionan fuertemente la instrumentación de los ODS 9 y 11. Esto, por ejemplo, se expresa en los porcentajes de participación en el gasto social del presupuesto nacional 2016 de las funciones vivienda y urbanismo (2,0%) y ciencia y técnica (2,3%); así como en las modificaciones presupuestarias, que para 2016 supusieron un 209,5% de incremento en el pago de la deuda pública y un decrecimiento del 17,5% en vivienda y urbanismo, tímidamente compensado por el incremento del 22,4% en agua potable y alcantarillado<sup>5</sup>.

---

ciones Externas y Sustentabilidad de Unilever), Betina Azugna (Responsabilidad Social Empresaria – Grupo Sancor Seguros) y Mariana Brandeburgo (jefa de Responsabilidad Social Empresaria Cablevisión).

5 La vivienda es parte de un sistema complejo que interactúa con la infraestructura urbana, el transporte y el ambiente, cuestiones abordadas de manera central por los ODS 9 y 11.

Por ejemplo, en relación con el ODS 11, el Plan Nacional de Vivienda propone una proyección de 120.000 viviendas a construir en tres años, y el Informe Voluntario señala que, hacia 2016, se encontraban 65.000 viviendas en ejecución. Esas proyecciones y ejecución redujeron en un 50% la producción promedio alcanzada durante el período 2003-2015, que de por sí no alcanzaba para estabilizar la progresión histórica del déficit habitacional en Argentina, donde el 40% de las unidades del parque habitacional presenta problemas constructivos y/o no logra adecuarse a la cantidad, características y/o necesidades de los hogares que las habitan, configurando un universo de 4.446.121 viviendas, de las cuales un 65,91% se encuentra afectada por situaciones de déficit cualitativo<sup>6</sup>. Es decir, un claro retroceso en relación con la Meta 11.1.1.

Como expresiones más concretas de la instrumentación de la política de gobierno pueden señalarse: I) la priorización de la urbanización de asentamientos precarios seleccionados (381 urbanizaciones en áreas urbanas y 96 localidades rurales); II) la extensión de la tarifa social a 4,3 millones de hogares “potencialmente” beneficiarios de energía eléctrica; 1,6 millones de gas y 3,2 millones de transporte; III) la meta de extender la provisión de agua potable al 100% de la población y cloacas al 75% de los hogares urbanos, y IV) para el resto de la población trabajadora, en materia habitacional, la intención de expandir créditos hipotecarios a 30 años con cuotas más bajas que un alquiler.

El cambio en la organización institucional del hábitat en 2015 no parece haber impactado en las relaciones entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales, que continúan estando sujetas a la discrecionalidad, desde Nación, en el manejo de un importante volumen de fondos para vivienda y hábitat.

Debe señalarse también que la lógica política que focaliza porciones del gasto social en el recorte y la segmentación territorial de sectores sociales más desprotegidos no morigeró la profundización de desigualdades y procesos de desprotección creciente de amplios segmentos de trabajadoras y trabajadores.

#### **D. Indicadores e interrogantes**

Se han desarrollado fichas metodológicas y técnicas para la elaboración de Indicadores destinados a gobiernos provinciales y municipales, elaboradas conjuntamente

---

6 En el período 2003-2015, la producción habitacional alcanzó las 1.246.428 soluciones habitacionales (635.578 viviendas nuevas y 610.850 mejoramientos habitacionales): en promedio, para el total país, se produjeron unas 103.000 soluciones habitacionales por año, representando el punto más alto de la actuación pública hasta la fecha, con una diversificación significativa hacia los mejoramientos habitacionales, que implicaron el 49% de la producción total (Datos publicados por el CONAVI).

con el Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) y validadas con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). La falta de estadísticas fiables y desagregadas sigue siendo un reto importante. Jordán *et al.* (2017) señalan, a escala regional –Argentina incluida–, que se requiere ir más allá de los balances basados en promedios y producir evaluaciones sobre cómo mejora la calidad de vida de cada uno de los integrantes de la sociedad, aun cuando representen grupos minoritarios, los que en mediciones “clásicas” o aritméticas son invisibles. Los procesos ligados con la ciudad y el ambiente son irreductibles a la suma de los individuos, y la implementación de la Agenda 2030 necesita construir, como prioridad, indicadores robustos basados en estadísticas fiables que den cuenta de dimensiones agregadas.

### Características del proceso de urbanización e integración de villas en CABA. ¿Desarrollo sostenible para quiénes?

Sobre las intervenciones concretas en cada barrio (Villa 31-31 bis, Rodrigo Bueno, Villa 20 y Playón de Chacarita), tanto la provisión de viviendas nuevas como la rehabilitación de viviendas recuperables presentan incógnitas e indefiniciones. Respecto de las viviendas nuevas, no se tuvieron en cuenta las preferencias habitacionales de los destinatarios ni el *expertise* existente en los barrios. Tampoco se previeron las consecuencias que los mejoramientos pueden tener en los valores del alquiler, una vez renovadas y mejoradas las condiciones de habitabilidad de las viviendas. Además, no hay definiciones certeras del crédito al que serán afectadas las familias receptoras de viviendas nuevas ni del plan de mejoramiento, ni se ha contemplado la situación de los inquilinos residentes en las viviendas a mejorar, redundando en un proceso de desalojo compulsivo de los mismos. En cuanto a la provisión de servicios, ha surgido la preocupación acerca de los criterios de definición por los costos de los servicios y la definición de una tarifa social. Adicionalmente, algunos vecinos expresaron que muchas de las obras de infraestructura iniciadas en el barrio se desarrollaron sin la aprobación de planos correspondientes por las empresas prestadoras de servicios, lo que puede tener consecuencias de gravedad en el mediano-largo plazo. Tales cuestiones se han hecho presentes en las mesas de participación y, a excepción de la Villa 20, el funcionamiento de las mismas se ha dado, frente a temas cruciales, de manera consultiva/informativa desde los organismos gubernamentales. Como contrapartida, la urbanización de las villas seleccionadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para intervenir no excluye procesos de valorización y dinamización de oportunidades de negocios. El verdadero *master plan* parece consistir en promover la máxima realización de la renta urbana y el reforzamiento de la centralidad acentuando el proceso de liberalización del suelo bajo dominio público.

Estas definiciones e indefiniciones de los procesos de urbanización ponen en tela de juicio las características que asumirán estos procesos de “reurbanización” e “in-



tegración”, y abre el debate sobre qué implica integrar las villas a la ciudad. Intervenciones previas que se ejecutaron en la ciudad –e incluso a nivel internacional– dejan al descubierto que, además del desafío referido a encarar el proceso en cada villa desde una perspectiva integral (que involucre las condiciones habitacionales, de infraestructura y comunitarias del espacio público, y también socioeconómicas de la población), la integración social –considerada en su sentido más amplio, es decir, como sociedad local integrada– debe ser abordada desde la relación entre las villas y la ciudad como un todo, en sus múltiples dimensiones y complejidades.

Ahora bien, el aumento significativo del presupuesto solicitado para la reurbanización de villas, así como la jerarquización de los organismos encargados de llevar adelante estos proyectos, también dejan de lado otras problemáticas vinculadas al hábitat, como son las situaciones de población en hoteles, pensiones y casas tomadas. El último censo dio cuenta de un crecimiento significativo de esta tipología de hábitat en los últimos años, pues en 2010 existían 36.653 viviendas bajo estas tipologías, nucleando 46 mil hogares en condiciones de alta vulnerabilidad. Pues estas viviendas mostraron altos índices de hacinamiento y cohabitación, elevados niveles de irregularidad en la tenencia de las viviendas, precariedad en los servicios sanitarios e incumplimiento con las normas mínimas de seguridad e higiene. En informes anteriores del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA, 2013), se hizo visible la inexistencia de política pública orientada a esta problemática. Por lo que visibilizar y definir políticas públicas hacia la pobreza habitacional dispersa –invisible por la urgencia de la urbanización de villas– también es una tarea pendiente, acorde a los contenidos programáticos que se deducen del marco constitucional de la Ciudad (artículo 31).

En relación con los municipios, el CNCPS los incorporó de manera informativa y consultiva a través de la articulación con la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda con acciones de difusión de publicaciones y participación en reuniones de coordinaciones regionales y redes intermunicipales con acciones de capacitación y sensibilización.

### **Metas relacionadas con los ODS 9 y ODS 11**

9.4.1. Emisiones gases efecto invernadero en relación al PBI.

9. b. Financiamiento Público para la innovación en el sector productivo con relación al presupuesto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

9.5.1. Inversión en actividades de investigación y desarrollo en relación al PBI.

9.5.2. Investigadores en Equivalente a Jornada Completa cada 1000 integrantes de la población económicamente activa.

9.c.1. Porcentaje de la población, de diez años y más, residentes en hogares particulares, que usan teléfono celular.
9.3.1. Participación de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) en el crédito bancario.
9.3.2. Costo de endeudamiento de PyMEs.
9.3.3. Participación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) en las exportaciones sectoriales.
9.2.1. PBI por puesto de trabajo ocupado.
9.2.2. Tasa de empleo no registrado.
9.2.3. Tasa de subocupación demandante.
9.2.7. Tasa de creación neta de empresas.
11.1.1. Porcentaje de la población que vive en viviendas deficitarias particulares y en situación de tenencia irregular de la vivienda.
11.3.1. Razón entre la tasa de consumo de tierras urbanas y la tasa de crecimiento de la población.
11.3.3. Porcentaje de municipios que reportan poseer planes de desarrollo territoriales que integran las proyecciones demográficas y las necesidades de recursos.
11.b.1. Cantidad de gobiernos locales que adoptan e implementan estrategias de reducción de riesgo de desastres de acuerdo con Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y planes de desarrollo de resiliencia para sus ciudades.

## Reflexiones y aperturas desde la mirada sindical

La adecuación de los ODS al contexto nacional arrastra definiciones y omisiones que vienen del proceso global y se refractan en el contexto nacional. Las ciudades, tal como existen, reproducen condiciones de marginalización y segregación, protegen intereses elitistas, sus recursos han sido devastados por la desregulación, y reproducen lógicas exclusivas y excluyentes que la clase trabajadora padece en sus vidas cotidianas.

Prevalece un enfoque que naturaliza el valor de cambio del suelo y alienta la mercantilización expandida. En este sentido, por ejemplo, la meta de modernización del Estado vinculada con el reordenamiento de los inmuebles de su patrimonio a través de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), en la práctica se canaliza hacia la privatización masiva del suelo público en pro del dinamismo

de mercado; al tiempo que sólo un 20% de las provincias cuenta con normativa de ordenamiento territorial<sup>7</sup>. En este contexto, la lógica de la focalización refuerza la desigualdad social y territorial. Asimismo, se minusvaloran las crisis cíclicas del mercado globalizado y los efectos devastadores de las deudas hipotecarias en esos contextos.

En general, se observa una resignificación simplificadora de la concepción de desigualdad, que aparece reducida a situaciones de pobreza y de distribución de recursos financieros, opacando la emergencia en las ciudades como territorios de “una geografía de desventajas concentradas” que expresan nuevas y complejas problemáticas vinculadas con la insostenibilidad del modelo actual de urbanización: en lo ambiental (por la dilapidación de los recursos naturales y contaminación), lo social (desigualdades y fragmentación espacial de las ciudades), y desde el punto de vista económico (por concentración de los ingresos y oportunidades de acceso a los bienes de las ciudades).

En Hábitat I (Vancouver, 1976), en la conferencia organizada por el gobierno de Canadá y diferentes organizaciones de la sociedad civil, el centro del debate estaba en la tierra, las formas de propiedad, su control, y en las propuestas de la planificación urbana. Allí se estableció que los objetivos de la justicia social en las ciudades solo podrían lograrse si se utiliza la tierra en beneficio de la sociedad en su conjunto. En la actualidad, ni siquiera se vela por el comportamiento de los mercados, como se planteaba, hace 20 años, en la Conferencia de Estambul, Habitat II.

Al cabo de esta revisión, importa centrar el debate en la esencia de las prioridades y los sujetos del desarrollo sustentable desde la mirada de los efectos y calidad cotidiana de vida de las mayorías. Una agenda de construcción de ciudades y territorios democráticos problematiza la función social de la ciudad, la propiedad y el suelo urbano como bienes comunes. Centrada en la producción de tramas urbanas de calidad, socialmente más heterogéneas y de circulaciones más fluidas, una agenda de tal tipo debe entender que en la reducción de las desigualdades territoriales –desde un enfoque de derechos humanos y ambientales complejos, colectivos e indivisibles– se juega también el destino del desarrollo.

El hábitat resiliente se liga con la democracia participativa para involucrar a las personas, organizaciones y comunidades en el desarrollo, para construir así las ciudades sostenibles, inclusivas y resilientes de las que hablan las agendas globales. Es el marco que permite debatir y concretar el abordaje de integralidad, los desafíos de articulación de distintos niveles de gobierno y las múltiples tensiones y aristas del derecho a la ciudad, incorporando y reconociendo en ese proceso la

---

7 Como acertadamente identifican Lanfranchi G., Granero Realini G. y Duarte J. (2018), lo que nos permite ponderar el débil desempeño de la Meta 11.3.3.

perspectiva y el protagonismo de los trabajadores y sus organizaciones. Para ello, sin dudas, los propios trabajadores tienen que profundizar y visibilizar en el debate su papel y relación con las ciudades y el ambiente.

## Bibliografía

BARRERA A. et al. (2017). Reflexiones Post Habitat III. *Medio Ambiente y Urbanización* (vol. 86, n° 1, mayo).

CESBA (2017). Integración urbanística y social de villas en 'agenda'. Un abordaje a su intervención. Elaborado por M.C. RODRIGUEZ, S. ARQUEROS MEJICA, M.F. RODRIGUEZ y M.C. ZAPATA. Buenos Aires: Autor.

COHEN, M. (2017). De Hábitat II a la Pachamama: mucho por hacer y pocas expectativas. En Jordi BORJA, Fernando CARRION, Marcelo CORTI (coords.). *Ciudades resilientes, ciudades posibles* (págs. 61-84). Barcelona: Editorial UOC.

JORDÁN R., RIFFO L. y PRADO A. (2017). *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural*. Santiago: CEPAL.

LANFRANCHI G., GRANERO REALINI G. y DUARTE J. (2018). *Desarrollando la agenda del hábitat en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

RODRÍGUEZ A. y SUGRANYES A. (2017). La nueva agenda urbana. Pensamiento mágico. *Hábitat y Sociedad*, (n° 10, noviembre), págs. 165-180. Universidad de Sevilla, España.

SEITZ, M. (2013). Cambios globales e institucionales en política exterior. IIRSA, Unasur y la Patagonia Argentina. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* (año XIX, n° 29).

UNCETA, K. (2015). De los ODM a los ODS: *Análisis y valoración crítica de la nueva agenda 2030*. Trabajo presentado en Seminario Hegoa. Bilbao, octubre.

CNCPS (2017). *Informe Voluntario Nacional. Argentina. Foro político de alto nivel sobre el Desarrollo Sostenible*. Buenos Aires: Autor.



# Reducir la desigualdad

10





**ODS 10:**

Reducir la desigualdad en  
y entre los países.

## Desigualdad e instituciones laborales

**Marta Novick**

Directora CITRA (UMET-CONICET)

*La encuesta realizada por OXFAM para este estudio confirma que la mayoría de las personas quiere vivir en sociedades mucho más equitativas. Como reflejo de este deseo, la reducción de la desigualdad se ha convertido en uno de los temas prioritarios en la agenda de las instituciones internacionales y de los líderes políticos. Muestra de ello son los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, donde el Objetivo 10 establece “reducir la desigualdad en y entre los países”, y el Objetivo 8 hace un llamamiento a fomentar un crecimiento económico inclusivo, a alcanzar el pleno empleo y a lograr trabajos decentes para todas las personas. No puedo estar más de acuerdo con el informe de OXFAM cuando indica que “empleos decentes con salarios dignos son una manera fundamental de crear sociedades más justas” y que la clave para reducir la desigualdad es el “empleo decente, bien remunerado”.*

Guy Ryder, director general de la OIT

Una de las más significativas metas de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) elaborados para 2030 por Naciones Unidas y firmados por 193 países apunta a la reducción de la desigualdad, tanto entre países como en su interior. A pesar de una tendencia general observable a nivel mundial de reducción de la pobreza, se resalta que siguen existiendo desigualdades y grandes disparidades en el acceso a los servicios sanitarios y educativos y a otros bienes productivos. Al mismo tiempo, se indica que, a pesar de que la desigualdad de los ingresos entre países ha podido reducirse, dentro de los propios países ha aumentado. Existe un consenso cada vez mayor en que el crecimiento económico no es suficiente para reducir la pobreza si este no es inclusivo ni tiene en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Con el fin de reducir la desigualdad, se ha recomendado la aplicación de políticas universales que presten también especial atención a las necesidades de las poblaciones desfavorecidas y marginadas.

A pesar de este loable objetivo, los datos de la realidad que surgen del Informe sobre Desigualdad global de 2018 del World Inequity Lab (WIL) (Alvarado *et al.* 2018) y el reciente estudio de OXFAM ya referido señalan que, en décadas recientes, la desigualdad de ingresos se ha incrementado en prácticamente todos los países, pero a distintas velocidades, sugiriendo así –y esto es central para nuestra argumentación– que las instituciones y políticas son relevantes para influir en la desigualdad. Esto significa que la desigualdad no es un hecho inevitable ni determinado económicamente, sino que está mediado por políticas, por instituciones y por una intervención pública para la disminución de esta desigualdad. La diver-



sidad de tendencias observadas entre países y regiones desde 1980 muestra que la dinámica de la desigualdad de ingresos se encuentra influida por los contextos institucionales y políticos nacionales.

Desde 1980, señala el documento del WIL, la desigualdad de ingresos se ha incrementado rápidamente en Norteamérica, China, India y Rusia, mientras que ha crecido moderadamente en Europa. Desde una perspectiva histórica más amplia, este incremento marca el fin del régimen “igualitario” de posguerra en el mundo occidental, que tomó distintas formas en las regiones. Muestra, creemos –en particular para Occidente–, la crisis del Estado de Bienestar, que se expresó de manera heterogénea según países y regiones, centrales o periféricos, emergentes o no, y que perfila este crecimiento constante aunque heterogéneo de la desigualdad.

La divergencia ha sido particularmente clara entre Europa Occidental y Estados Unidos, que presentaban niveles similares de desigualdad en 1980 pero que se encuentran hoy en situaciones radicalmente distintas. Mientras que la participación del 1% de mayor ingreso era cercana a 10% en ambas regiones para esa década, se incrementó a 12% en Europa Occidental en 2016, mientras que en el caso de Estados Unidos se disparó a 20 por ciento. Durante el mismo período, la participación del 50% de menores ingresos de Estados Unidos decreció de algo más de 20% en 1980, a 13% en 2016.

¿Cómo ha evolucionado la desigualdad entre los habitantes del mundo? El estudio aporta las primeras estimaciones sobre el crecimiento de la desigualdad mundial desde 1980 y de su distribución en la totalidad de la población global. El 1% de mayores ingresos a escala global recibió el doble de ingresos que el 50% más pobre; un grupo que, sin embargo, ha experimentado tasas de crecimiento importantes. Por su parte, la clase media global (definida como aquellos individuos en los deciles 6 a 9 en la distribución global, y que contiene al 90% de la población de la Unión Europea y Estados Unidos) se contrajo.

El cambio de tendencia que se observa luego del año 2000 se explica por la reducción de la desigualdad promedio entre países, ya que la desigualdad dentro de los mismos continuó incrementándose.

Por su parte, el FMI (Dabla Norris *et al.*, 2015) sostiene que el crecimiento en la desigualdad del ingreso es, definitivamente, el desafío de la actualidad. Afirma que este crecimiento de la desigualdad no reconoce fronteras entre los diferentes tipos de países, ricos o pobres, desarrollados, emergentes o en vías de desarrollo. La desigualdad creciente en la distribución del ingreso entre el 20% superior, que continúa aumentando, y el 20% inferior, que disminuye, muestra que el crecimiento no se “derrama”, sino que, por el contrario, se requiere un número importante de canales interrelacionados de tipo social, económico y político para sostenerlo.

El análisis realizado por el FMI sugiere que este aumento de la desigualdad está influenciado, por un lado, por el cambio tecnológico que condicionó, en general, un

aumento en las calificaciones, al mismo tiempo que declinaban las instituciones laborales. Este proceso contribuyó al aumento de la desigualdad tanto en las economías avanzadas como en los países emergentes o en vías de desarrollo. Acordando con la tendencia general, destacan la inclusión financiera e incentivos para disminuir la informalidad en el empleo como factores importantes en la estrategia de disminución de la desigualdad.

Desde la OIT, Janine Berg (2013) enfatiza que el resultado que obtiene una sociedad en materia de empleo, de equidad, de desigualdad, nunca es el resultado natural de las fuerzas del mercado. Señala que la equidad es creada por la sociedad, las instituciones, las leyes, las políticas y las prácticas que la gobiernan: su economía, su mercado laboral. Construir sociedades justas, dice, significa diseñar instituciones que apoyen la creación de empleos con remuneraciones y condiciones de trabajo dignas, así como políticas de apoyo para aquellos que no pueden trabajar o encontrar empleo.

El rol de las instituciones que sustentan el mundo del trabajo es fundamental para el logro de la inclusión y la equidad. Estas instituciones no funcionan en forma aislada y se articulan –con mejor o peor resultado y con mayor o menor coherencia– con el conjunto de las dimensiones económicas, monetarias, financieras, comerciales, educativas, es decir, con el entramado institucional y regulatorio de una sociedad en un momento histórico determinado. Las instituciones laborales juegan un papel muy importante para la disminución de la desigualdad social, económica e, incluso, la de género.

Esta breve síntesis de algunos de los planteos de algunos organismos internacionales muestra un aumento progresivo de la desigualdad, explicado por la inequidad en la distribución del ingreso, el aumento de los ingresos de los sectores en lo alto de la pirámide –no necesariamente provenientes del trabajo–, la reducción y distancia de los ingresos de los sectores más bajos y una reducción significativa de los sectores medios, ingresos ambos asociados, en una gran proporción, a remuneraciones, jubilaciones y pensiones. Otra coincidencia es que, al ser un fenómeno al mismo tiempo generalizado –lo cual lo hace altamente preocupante y genera el desafío que plantean los ODS– y diferencial entre países, descartan la inevitabilidad del proceso de desigualdad. Por el contrario, este es analizado como un proceso y una dinámica que dependen de políticas e instituciones en las que las laborales son particularmente importantes y significativas.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) simboliza este concepto al caracterizar el trabajo como “la llave maestra de la igualdad”. Asimismo, la noción de igualdad de la CEPAL (2016) no se refiere solamente a una igualdad económica o de medios. Sin duda, esa es una dimensión central de la igualdad, que alude tanto a la distribución de los ingresos monetarios de que disponen las personas y las familias para procurar su bienestar y desarrollar sus capacidades

como a la distribución funcional del ingreso entre capital y trabajo, y a la distribución de la propiedad de activos financieros y no financieros.

Como señalan Piketty, Stiglitz, Amable y muchos otros autores, “la desigualdad es una decisión política”; no es una consecuencia del funcionamiento de la economía, sino el resultado de decisiones políticas expresadas en instituciones, y la jerarquía de estas es también un determinante del compromiso de cada Estado con su sociedad.

## **El rol del trabajo y sus instituciones El proceso en América Latina**

Es interesante destacar que América Latina, la región más desigual del mundo, redujo la inequidad en la primera década del 2000. Fue el resultado de los cambios salariales, el crecimiento del empleo protegido y las transferencias gubernamentales que jugaron un papel de apoyo (secundario o complementario). Esta disminución en las diferencias salariales se debió, en parte, a una mejora en el nivel educativo, pero también fueron resultado del aumento del empleo formal, así como del fortalecimiento de las instituciones del mercado laboral, que incluyó el aumento del valor real del salario mínimo, el aumento en el número de convenciones colectivas y la mayor cobertura de las mismas, especialmente en Argentina, Brasil y Uruguay. Las transferencias públicas fueron especialmente importantes en Chile y México. La reducción del empleo informal en muchos de estos países contribuyó a una mejora en la calidad de vida y en la disminución de la desigualdad (Amarante y Arim, 2015).

Sin duda, y más allá de la permanente transformación del concepto de trabajo, de la construcción social que cada época modela, el empleo, el trabajo o la ocupación que se desempeña en una sociedad –y en un momento histórico determinado– construyen una dimensión que otorga al sujeto una identidad, un rol social y, sobre todo, un espacio de “ciudadanía”, en el sentido de “portador de derechos”. A los derechos de autonomía individual frente al poder del Estado y de participación en las decisiones públicas se han agregado los denominados derechos económicos, sociales y culturales que responden a la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. Entre ellos, se han reconocido y consagrado los derechos al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación y la seguridad social, entre otros.

El trabajo es la principal dimensión que articula la macroeconomía con los hogares. El 80% de los ingresos de los hogares en el mundo proviene de fuentes salariales y, eventualmente, de las previsionales, que también –al menos en los modelos de economías semidesarrolladas o desarrolladas– están vinculadas con la “relación laboral”.

El empleo y los salarios juegan un papel fundamental a la hora de analizar las desigualdades. La mayoría de los organismos internacionales, si bien reconoce la multiplicidad de dimensiones y factores que intervienen en esta cuestión, explica el aumento de la inequidad –que se va extendiendo y agravando globalmente– por la pérdida de la participación del ingreso del trabajo y de los trabajadores en las rentas nacionales. La desigualdad es un fenómeno que se vincula estrechamente con la calidad y cantidad del empleo, con la forma en que se distribuye el ingreso entre capital y trabajo, y con la institucionalidad laboral, entre otras dimensiones. En el marco de este continente más desigual –aunque no el más pobre–, como resultado de una modernización basada en la peor distribución del ingreso del mundo, la desigualdad recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género. Pero la década de 2003-2014 ha sido promisoría en términos de reducción de la desigualdad. La igualdad como valor supone, para esta región, la presencia de otro valor, caro a sus habitantes, que requiere seguir profundizándose en la práctica: la democracia. Está claro que no puede haber igualdad sin democracia. De ahí el planteo sobre la necesidad de articulación entre el proceso de desarrollo económico, productivo, social y ambiental alrededor de la premisa de la igualdad, basada en la convicción de que hay que igualar para crecer y crecer para igualar (Bárcena, 2015).

Los datos de la Base Mundial sobre altos ingresos muestran que, más allá del esfuerzo realizado, la desigualdad en nuestro continente –al menos en los países estudiados por el equipo de Piketty (Atkinson y Piketty, 2007)– continúan siendo altamente desiguales e inequitativos. Si bien no se encuentra la información sobre todos los países de la región en esa base, aquellos que fueron analizados confirman los altos niveles de desigualdad de la región. De este modo, el 1% de la población más rica acumula en la Argentina el 16,75% de la riqueza (datos hasta 2003); en Colombia, supera el 20% (datos hasta 2010), y en Uruguay, el 14% (datos entre los años 2009 y 2011).

Según Amarante y Jiménez (2014), los cambios en los indicadores de desigualdad de la región han ocurrido de manera gradual y son apenas perceptibles en las variaciones interanuales, pero resultan evidentes al comparar períodos más largos. Durante el período 2002-2013, en 15 de los 17 países considerados se evidencian mejoras distributivas, reflejadas en la disminución del índice de Gini. Las excepciones son Costa Rica y República Dominicana, cuyos índices son superiores en 2013 respecto de 2002. Esta reciente tendencia a la baja es estadísticamente significativa y tuvo lugar en un contexto de crecimiento económico sostenido y reducción de la pobreza en la región. La tendencia a la reducción de la desigualdad ha sido más pronunciada a partir de 2008 (CEPAL, 2012) Sin embargo, la caída en los últimos años del precio de las commodities y los cambios políticos e ideológicos a nivel gubernamental generan mayores incertidumbres, menor crecimiento económico y un paulatino proceso de debilitamiento de las instituciones y de la protección social.

Estudios recientes profundizaron el análisis acerca del efecto que la distribución funcional del ingreso tiene sobre las desigualdades y cómo afecta al conjunto del desempeño económico. Un informe OIT-OCDE (2015) realizado de manera conjunta con el FMI y el Banco Mundial sostiene que “la tendencia a la caída de la participación del salario afecta a los principales agregados macroeconómicos, a través del consumo de los hogares, la inversión del sector privado, las inversiones y el consumo neto gubernamental. También destaca que, a pesar de una causalidad no demostrada (...), la caída en la participación de los trabajadores en el ingreso tiende a evolucionar ‘mano a mano’ con el incremento de las desigualdades de ingreso en el mercado”<sup>1</sup>.

En otro proyecto de investigación realizado entre la República de Corea y la OIT, surgen evidencias en esta misma línea. El marco analítico básico es que las instituciones del mercado de trabajo afectan la distribución del ingreso (la personal y la funcional entre capital y trabajo) que finalmente conforma el desempeño económico. El estudio también subraya que la caída de la participación laboral en el ingreso, en los últimos años, tiene una fuerte relación con el empeoramiento en la distribución personal del ingreso (índice de Gini)<sup>2</sup> y otras medidas de desigualdad<sup>3</sup>.

Por un lado, la distribución funcional del ingreso (la repartición entre capital y trabajo) impacta sobre los índices de desigualdad. Dado que el ingreso de los trabajadores es sustancialmente más bajo que los ingresos por el capital, una reducción permanente de la participación salarial naturalmente incrementa la desigualdad

- 
- 1 La consolidación fiscal en 17 países de la OCDE en el período 1978-2009 tiene también efectos distributivos en el incremento de la desigualdad y la disminución de la distribución del ingreso.
  - 2 Al mismo tiempo, la baja participación en el ingreso es un subproducto de la desregulación del mercado de trabajo, apertura del comercio internacional y cambio tecnológico. En promedio, se calcula que un 1% de disminución en la participación en el ingreso de los trabajadores incrementa en índice de Gini en un 0,7 por ciento.
  - 3 Según Lavoie (2012), las políticas de distribución del ingreso pueden ser procapital (profit-led) o protrabajo (wage-led)). Las primeras son aquellas que resultan de una caída de la participación de los salarios en el ingreso nacional en el largo plazo, mientras que las segundas resultan de un aumento de la participación salarial, asociadas a las que buscan un Estado de Bienestar más robusto, más fuerte. Uno u otro establecerán un sistema salarial que esté por arriba o por debajo de la productividad laboral. Pero, a su vez, un régimen económico es también resultado de cómo actúa la opción capital versus trabajo sobre el crecimiento de la economía. Pueden oponerse y generar efectos contradictorios, porque un régimen económico no puede ser entendido como un régimen diseñado por la política económica, sino como determinado por la estructura institucional de la economía.

por ingreso La descomposición de la desigualdad por fuente de ingresos muestra que los ingresos laborales son el factor más importante que contribuye a la desigualdad. También debe destacarse que la desigualdad afecta al crecimiento del PBI, al reducir la demanda, disminuir ingresos al fisco y debilitar las expectativas a futuro, ya que la desigualdad es un obstáculo para el crecimiento y para el desarrollo económico.

La segmentación del mercado de trabajo, con la fuerte impronta de trabajo no registrado o informal en la región latinoamericana, es una dimensión que impacta considerablemente sobre la desigualdad, al dejar a importantes segmentos de la población fuera de la protección social y, en definitiva, de la inclusión social.

Este problema, que parecía propio de los países en desarrollo, comenzó a extenderse a los países europeos, donde la temporalidad laboral comienza a institucionalizarse y extenderse a amplias capas de la población. Antonio Baylos (2018) lo grafica refiriéndose a la situación española:

“Este diseño trasciende la temporalidad en la contratación y se proyecta sobre una situación extendida de precariedad no sólo laboral, sino social. Su arraigo es tan fuerte que se puede llegar a afirmar que es la precariedad la que define nuestro modelo de crecimiento. Y esto naturalmente origina consecuencias enormemente negativas que, a su vez, producen problemas de regulación económica y social muy graves. La precariedad incide sobre la cohesión social y crea un espacio de desigualdad muy intenso, dentro y fuera del trabajo. Destruye las condiciones de seguridad en la existencia social que un sistema democrático tiene que preservar y aniquila las condiciones básicas de ciudadanía. Impide el ejercicio de derechos fundamentales y, en concreto, en lo que se refiere al derecho al trabajo, evita que este despliegue las garantías sobre el empleo que sin embargo se mantienen, aunque debilitadas tras las reformas laborales de la crisis, en el caso del empleo estable. Desde el punto de vista de la eficacia económica, el modelo de la temporalidad implica la inversión en actividades de bajo valor añadido y favorece la alta volatilidad de las empresas. La precariedad incide sobre la cohesión social y crea un espacio de desigualdad muy intenso, dentro y fuera del trabajo”.

Una de las conclusiones más importantes de un estudio internacional realizado por la OIT en materia de empleo y pobreza es que no será posible reducir la pobreza de manera duradera sin trabajo decente. El trabajo decente es una condición necesaria (aunque no suficiente) para erradicar la pobreza. Según estimaciones de la OIT, hacen falta unos 10 billones de dólares para erradicar la pobreza extrema y moderada para 2030. Sin embargo, no es realista considerar que se puede alcanzar este objetivo únicamente con transferencias de ingresos. La solución a este problema exige mucho más que la disponibilidad de recursos. En efecto, será necesario reforzar la capacidad de las personas de mantenerse a sí mismas mediante empleos de calidad. En realidad, casi un tercio de las personas que viven en situación de pobreza extrema y moderada en los países emergentes y en desarro-

llo tienen un empleo. Sin embargo, se trata de empleos vulnerables, pues, en algunas ocasiones, no son remunerados; se concentran en ocupaciones que requieren de pocas cualificaciones y, ante la ausencia de protección social, los trabajadores dependen casi exclusivamente del ingreso laboral. Además, dos tercios de los empleos corresponden a actividades agrícolas de baja productividad<sup>4</sup>.

América Latina está nuevamente proponiendo reformas laborales, previsionales y flexibilización como “respuestas” al problema del alto peso del empleo no registrado, para bajar el “costo laboral” y “promover inversiones”. Sin embargo, hace pocos años, un estudio de la CEPAL sobre la regulación laboral en América Latina (2016) señaló que en la década de 1980 y 1990 se aplicaron en la región, y en Argentina en particular, las políticas de flexibilización recomendadas por el Consenso de Washington. En cuanto a los resultados obtenidos, dichas políticas no generaron los efectos deseados. El peso creciente del mercado impuso estrategias de flexibilización laboral, de descentralización de la negociación colectiva, de privatización de las pensiones y de los seguros de salud, generando un aumento de la informalidad laboral, la desigualdad, y una reducción de la protección social, sin que se consiguiera estimular el crecimiento del empleo. En efecto, el comportamiento del mercado de trabajo no mejoró de manera significativa tras las reformas y, así, la expectativa de que la liberalización comercial incrementaría la demanda de mano de obra no se cumplió. En cambio, la inestabilidad laboral aumentó en la región durante los años ‘90. La flexibilidad salarial era elevada en América Latina entre 1980 y 2000, y la información disponible revela que los salarios reales de la industria manufacturera registraron ajustes a la baja. Así, para el conjunto de la región, la participación de los salarios en el PIB descendió –según la OIT– en 13 puntos porcentuales entre 1990 y 2005.

Ello significa que, en el contexto actual, que puede ser caracterizado como una etapa de alta incertidumbre que combina rasgos estructurales con coyunturas más riesgosas, se puede afectar aún más la desigualdad histórica del continente. La nueva revolución tecnológica, la robótica y los cambios en la configuración productiva internacional generan mayor incertidumbre e introducen nuevos riesgos.

Otra dimensión es lo que la OIT denomina “la economía de los empleos temporarios”, o las “modalidades atípicas de empleo” (Berg, 2016) –algo no tan desconocido para nuestra región–, y los cambios en los sistemas internacionales de producción, que van transformando, incluso, las competencias de las regiones y países para su inserción en cadenas globales de producción. Las ventajas que otrora tenía la mano de obra barata se transforma en una búsqueda hacia capacidades de in-

---

4 OIT (2016). *Perspectivas sociales y de empleo en el mundo*. Ginebra: Autor. Extraído de <http://www.ilo.org>

novación de las firmas, amplitud de mercados y condiciones de infraestructura. Nuevas tecnologías y su combinación, nuevas modalidades de empleo y nuevos criterios en las cadenas globales de producción están configurando nuevos escenarios a los que no puede responderse de manera parcial o local. Solo un abordaje integral y sistémico, una fuerte articulación de políticas, podría dar una respuesta, en materia de cambio estructural, en términos de avances hacia una mejora en materia de desigualdad.

El cambio técnico es un fenómeno permanente. La tecnología va transformándose de manera continua, con mayor intensidad y velocidad en las últimas décadas, alcanzando ritmos y profundidades diferentes, que pueden ser más o menos disruptivos en el momento de su aparición e implementación. El proceso dinámico de la evolución tecnológica y de la innovación no ocurre de manera aislada entre los países (aunque tampoco de manera semejante) ni de forma predeterminada, y supone ajustes económicos y sociales que pueden afectar de manera desproporcional a ciertos trabajadores, empresas y comunidades (y en algunos casos a países y regiones).

La experiencia indica que el resultado de los cambios tecnológicos depende de cómo se manejen estos procesos de adaptación, las instituciones que se ponen en juego, y si se apoya a los trabajadores o sectores más afectados.

Estas dimensiones, entre otras, perfilan un escenario complejo, difícil para la región latinoamericana, donde parecería claro que no puede recurrirse a estrategias ya utilizadas y, que, además, han fracasado no sólo en nuestra región sino a nivel internacional. Solo un enfoque sistémico e integral, estratégico en sus fines y sus acciones, con participación de los actores e instituciones, podría cambiar la situación actual.

En este breve documento se ha mostrado el importante papel que tienen las instituciones que articulan la relación entre mercado y sociedad. Si bien debemos centrarnos en los retos que las instituciones y políticas de mercado de trabajo enfrentan actualmente, es claro que lo que se requiere es la articulación del conjunto de políticas públicas (a todos los niveles) en torno al objetivo de generar empleo en cantidad y con la calidad suficiente para reducir la desigualdad y la pobreza generada por el mercado de trabajo y los procesos de exclusión que allí se manifiestan.

Se plantea que un área central en materia de políticas públicas en relación al futuro del trabajo es educación (Eichhorst, 2017). La inversión en formación es de la mayor importancia cuando se trata de crear buenos empleos, y asegurar empleabilidad y productividad en el futuro. Abarca todos los tipos de niveles y diferentes tipos de educación y formación a lo largo de la vida: a) calidad educativa en las primeras etapas de la vida, que provee los fundamentos básicos para la futura educación y formación; b) formación técnica profesional, para brindar un servicio efectivo y un sendero efectivo entre escuela y trabajo para los segmentos de cali-



ficación media; c) educación terciaria, que tiene un rol particular para muchas de las ocupaciones en crecimiento y que requieren competencias generales y profesionales.

Esto requiere una mejora en las competencias, habilidades y saberes de nuestra fuerza de trabajo para que la nueva etapa de la economía y los desafíos que presenta puedan conjugarse con nuevas estrategias de crecimiento y desarrollo.

El desafío al que se enfrenta América Latina es vincular los conocimientos, los saberes y las competencias con la productividad, el empleo y el desarrollo.

Ello también exige una coordinación de políticas (económicas, financieras, monetarias, laborales, educativas y sociales) que se enfoque en la lucha contra la pobreza y en una búsqueda de mayor igualdad. Las políticas son necesarias para asegurar que todos los tipos de situaciones laborales constituyan trabajo decente, y que ninguna forma contractual sea inmune a las actuales transformaciones en el mundo del trabajo. Aunque los años por venir traigan indiscutiblemente nuevos cambios, la dependencia hacia el trabajo para cada persona y su efecto sobre su bienestar no va a cambiar. Es incumbencia (responsabilidad) de los gobiernos, empleadores, trabajadores y sus organizaciones, a través de esfuerzos internacionales, regionales y nacionales, focalizarse en estos desafíos en el contexto del futuro del trabajo, con el objetivo de promover trabajo decente para todos.

Para mejorar la inclusión, se requiere avanzar en nuevos pactos sociales que involucren a los diferentes actores y que permitan un compromiso de inversiones para un desarrollo sustentable que permita mejorar la productividad y competitividad de nuestros países, en un marco de equidad social.

Estas nuevas configuraciones resignifican también el papel de los gremios y sindicatos, y los enfrentan a nuevos desafíos y estrategias para el sostenimiento de los derechos laborales de todos los trabajadores.

Empleo, educación y protección social son los ejes para el logro de un objetivo de sociedades igualitarias, de países y regiones cohesionados socialmente, con mayor equidad, lo que requiere avances y cambios en materia de estrategias de crecimiento que avancen hacia estructuras económicas más complejas tecnológicamente, con mayor capacidad de competitividad y productividad. La ampliación de la brecha social y de ingresos es un obstáculo no sólo en términos de desarrollo humano, sino también de desarrollo económico. Se requiere repensar instituciones, políticas y estrategias en materia de regulaciones laborales, de políticas e instituciones educativas y su articulación con el mundo del trabajo, y debatir sobre los nuevos modelos a seguir en materia de protección social.

Aunque los futuros efectos de estas tecnologías son difíciles de predecir –debido a las dificultades para comprender aún las complejas interacciones entre tecnologías, habilidades, organizaciones, instituciones, políticas y las preferencias so-

ciales–, es imprescindible avanzar para eliminar las diferentes velocidades de lo económico y lo social, y avanzar hacia la equidad, reduciendo las asimetrías.

Como señala Salazar-Xirinachs (2017), el futuro del trabajo no debe verse de manera determinista, como resultado de fuerzas tecnológicas o de otras sobre las que las sociedades no tienen control. Ese futuro dependerá mucho de la capacidad de las sociedades de dar respuestas colectivas adecuadas a los impactos que se puedan anticipar, y de direccionar y acelerar los procesos de cambio en sentidos positivos.

## Bibliografía

ALVAREDO, F., CHANCEL, L., PIKETTY, T., SAEZ, E. y ZUCMA, G. (2018). Informe sobre la desigualdad global 2018. Recuperado de <http://wir2018.wid.world>

AMARANTE, V.; ARIM, R. (2015). Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas. Santiago: CEPAL. Extraído de <http://www.cepal.org>

AMARANTE, V. y JIMENEZ, J.P. (2014). Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas, Santiago: CEPAL.

ATKINSON, A. y PIKETTY, T. (eds.) (2007). *Top Incomes over the 20th Century. A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries*. Oxford: Oxford University Press.

BÁRCENA, A. (2015). Los desafíos de América Latina y el Caribe en la actual encrucijada del desarrollo, *Revista de Trabajo n°13, Desigualdades y distribución del ingreso: el rol de la institucionalidad laboral*. BAYLOS, A. (2018) Contratos temporales y precariedad laboral: un debate sindical, *Diario Público* (marzo).

BERG, J. (2016). Non-standard forms of employment, a feature of the contemporary world of work. Ginebra: OIT. Extraído de <http://www.ilo.org>

BERG J. (ed) (2013) *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building just Societies in the 21th Century*. Ginebra: ILO. Extraído de <http://www.ilo.org>

CEPAL (2012). Cambio estructural para la igualdad: Trigésimo cuarto período de sesiones. Santiago: Autor.

CEPAL (2016 a). Desarrollo social inclusivo: Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. Santiago: Autor. Extraído de <https://www.cepal.org>

DABLA-NORRIS, E., KOCHLAR, K., SUPHAPHIPHAT, N., RICKA, F. y TSOUNTA, E. (2015) Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective. Washington D.C.: FMI.

EICHHORST, W. (2017). *Labor market institutions and the future of work: Good jobs for all?* Bonn: Institut of Labor Economics.

LAVOIE, S. (2012) *Wage-led growth: Concept, theories and policie*. Ginebra: OIT.

OIT (2016). *Perspectivas sociales y de empleo en el mundo*. Ginebra: Autor. Extraído de <http://www.ilo.org>

OIT, OCDE, Banco Mundial (2014). *G20 Labour Markets: Outlook, Key Challenges and Policy Responses*. Informe presentado en el encuentro G20, Reunión Ministerial de Trabajo y Empleo. Melbourne, Australia, 10 y 11 de septiembre de 2014. Extraído de <http://www.ilo.org>

OXFAM (2018). *Premiar el Trabajo, no la riqueza*. Oxford: Autor. Extraído de <https://www.oxfam.org>

SALAZAR-XIRINACHIS, J. M. (2017). *La metamorfosis del trabajo en Robotlucion: el futuro del trabajo en la Integración 4.0 de América Latina*. Buenos Aires: INTAL, BID.

VELÁSQUEZ PINTO, M. (2016). *Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.

# Democracia, justicia y libertad sindical





**ODS 16:**

Promover sociedades pacíficas e inclusivas.

## Memoria y Verdad en la Argentina actual: su impacto sobre el proceso de justicia

**Verónica Torras**

*Memoria Abierta<sup>1</sup>*

En los meses previos a la elección presidencial de octubre de 2015, comenzaron a intensificarse en nuestro país los cuestionamientos públicos al proceso de Memoria, Verdad y Justicia.

Entendiendo que la campaña electoral y el eventual cambio de orientación en la administración podía ser un escenario propicio para la redefinición de los consensos sociales alcanzados en esta materia, algunos actores sociales con fuerte presencia en el espacio público (periodistas, editores y medios de comunicación, organizaciones vinculadas a miembros de las fuerzas armadas y de seguridad que están siendo juzgados por delitos de lesa humanidad, voceros oficiosos de las mismas fuerzas) buscaron profundizar sus impugnaciones al modo en que se llevan adelante los juicios por delitos de lesa humanidad; convertir a los condenados, procesados e imputados en víctimas; relativizar el carácter criminal del terrorismo de Estado y desacreditar a las víctimas y a los organismos de derechos humanos, principales impulsores de este proceso.

Estos discursos se dirigían a la opinión pública en general, pero especialmente al gobierno que resultaría electo, en procura de que incorporara en su agenda esta nueva perspectiva.

Mauricio Macri, elegido como presidente en diciembre de ese año, combinó desde su asunción gestos de una empatía novedosa hacia sectores que se muestran críti-

1 Memoria Abierta es una alianza de organizaciones de derechos humanos argentinas que promueve la memoria sobre las violaciones a los derechos humanos del pasado reciente, las acciones de resistencia y las luchas por la verdad y la justicia, para reflexionar sobre el presente y fortalecer la democracia. Memoria Abierta cataloga y da acceso a diversos archivos institucionales y personales; produce entrevistas audiovisuales que conforman un Archivo Oral; contribuye a dar visibilidad a los sitios utilizados en la represión a través de diversas herramientas y registros; elabora recursos temáticos para difusión y con fines educativos a partir de investigaciones, buscando promover debates sobre las formas de narrar lo sucedido, y colabora, desde la especificidad de sus tareas, con la actuación de la justicia.

cos del proceso de justicia y hacia definiciones políticas ambivalentes, tendientes al uso de categorías desacreditadas por las fuerzas políticas democráticas y por los propios tribunales. Diferentes funcionarios de nivel nacional y/o subnacional que pertenecen a la fuerza política conformada por el presidente, y él mismo, se expresaron respecto de esta temática con posiciones que podrían caratularse como negacionistas y/o relativistas.

Este tipo de posturas habían circulado previamente, pero de modo marginal. Su intensificación a partir del triunfo de Macri en las elecciones presidenciales se dio en el marco de una campaña pública de memoria completa, que se instaló, como ha señalado Daniel Feierstein, como “la otra campana, una ‘campana silenciada’ que ahora resultaba necesario escuchar, otorgando a las visiones mentirosas y distorsionadas del negacionista estatuto de interpretación”.

El primer debate se originó en torno del número de los desaparecidos. Darío Lopérfido, por entonces funcionario del Gobierno de la Ciudad y posteriormente enviado a Alemania como delegado cultural de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), sostuvo públicamente que en Argentina no hubo 30 mil desaparecidos y que esa cifra se había estipulado en una mesa cerrada para conseguir subsidios. Lopérfido no sólo relativizó los crímenes, sino que sembró dudas sobre aquellos que los denunciaron, aduciendo que las verdaderas motivaciones que empujaron a los familiares y sobrevivientes a hacerlo eran económicas. En distintas entrevistas, Macri sostuvo que no sabía cuántos habían sido los desaparecidos y que no tenía sentido abrir discusiones sobre las cifras de lo que denominó “guerra sucia”.

Entre quienes negaron la sistematicidad de los crímenes se encuentra Juan José Gómez Centurión, un militar excarapintada que durante la gestión de Cambiemos estuvo al frente de la Aduana. “En términos históricos, no es lo mismo 8000 verdades que 22.000 mentiras”, dijo Gómez Centurión en un programa de televisión en enero de 2017. “Vos estás diciendo que fue un plan genocida, yo no comparto esa visión de la historia. Fue una reacción desmedida combatiendo un plan de toma del poder concretamente (...) Se generó un plan caótico, no sistemático (...) Yo no creo que haya sido un plan para hacer desaparecer una persona. Fue un torpísimo golpe de Estado tomando el poder y lidiando contra un enemigo que no sabían cómo manejarlo”.

La desacreditación de las organizaciones de víctimas estuvo encabezada, entre otros, por el jefe de la bancada oficialista en la Cámara de Diputados, Nicolás Massot. Para el 41° aniversario del golpe de Estado, organizó una foto en la sede del Congreso con diputados de su partido y otros aliados mostrando un cartel que reclamaba “Nunca más a los negocios con los derechos humanos”. En declaraciones posteriores a la prensa, Massot reivindicó la foto y pidió una “historia completa”. Más adelante, afirmó que hay quienes aprovechan política o económicamente su situación de víctimas: “Efectivamente, me parece que hay individuos o movimientos a los que les conviene no avanzar en este tema porque pueden obtener algún rédito”.

La revisión del tratamiento judicial como forma ejemplar de tramitar lo sucedido durante la última dictadura, junto con el reclamo por una memoria completa, también fueron planteadas por funcionarios gubernamentales que abogan por el camino de la reconciliación.

Al mismo tiempo, se ha presentado la empresa criminal del terrorismo de Estado en términos no sólo relativistas sino indulgentes. Las declaraciones efectuadas por la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, se orientan en esta línea: “Yo no avalo que Argentina vuelva a la violencia, ni avalo que el mundo era de ángeles y demonios. Eso no es la verdad. Mientras la Argentina tenga un relato de que el mundo era de ángeles y demonios, nunca vamos a asumir la verdad, porque la verdad es que los demonios no eran tan demonios ni los ángeles tan ángeles”, sostuvo en un programa de televisión. Como lo ha señalado el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en su último Informe Anual, “su frase implica un salto hacia atrás, aun en comparación con otros funcionarios de este gobierno que también formularon afirmaciones orientadas a justificar o relativizar la gravedad de lo ocurrido durante la última dictadura, pero que no habían controvertido el carácter ‘demoníaco’ de los hechos aberrantes, sólidamente probados en tribunales argentinos y de otros países y que forman parte de la historia universal de los atropellos contra la humanidad”. Sus palabras revisten mayor gravedad institucional porque las enunció en calidad de ministra de Seguridad, responsable directa de instituciones que, bajo el mando de las fuerzas armadas, implementaron el esquema represivo, ilegal y clandestino del terrorismo de Estado.

Aun cuando el conjunto de afirmaciones que reseñamos no es exhaustivo, tiende a poner de manifiesto ciertos denominadores comunes que resultan alarmantes: 1) negación de la sistematicidad del terrorismo de Estado; 2) cuestionamiento al número de víctimas; 3) relativización de la atrocidad de los crímenes cometidos; 4) impugnación del rol de los organismos de derechos humanos y de las víctimas; 5) reclamo de una verdad o memoria completa; 6) inversión de los roles de victimarios y víctimas.

La aparición y recurrencia de componentes negacionistas y/o relativistas en el discurso público en general y, en particular, en posiciones asumidas por funcionarios públicos, se vuelve preocupante para quienes trabajamos en la construcción de una memoria colectiva respetuosa de las víctimas y de la verdad histórica. En efecto, estos discursos oficiales relativizan la gravedad de las acciones criminales perpetradas en el marco del terrorismo de Estado, ignorando que fueron sólidamente probadas por el sistema de justicia argentino y por tribunales de otros países.

Sin embargo, las funcionalidades a las que se orientan estos posicionamientos son múltiples y no se restringen a debatir interpretaciones sobre el pasado dictatorial, sino que se extienden sobre el presente: además de restar responsabilidad a los perpetradores, inculpar a las víctimas y generar condiciones favorables para retornar a un escenario de impunidad, buscan habilitar en la actualidad el ejercicio de la violencia represiva y legitimar la participación de las fuerzas armadas en el conflicto interno.



Estas campañas de memoria completa se encadenan con el debilitamiento y/o el directo desmantelamiento de políticas públicas, que en años y gobiernos anteriores fueron claves para sostener y fortalecer los juicios por delitos de lesa humanidad desde el Poder Ejecutivo, y que impactan también sobre el Poder Judicial, tal como se vio plasmado en el fallo de la Corte Suprema de Justicia que habilitó el beneficio de un cómputo abreviado de la pena (2x1) para el represor Luis Muiña, condenado por secuestrar y torturar a trabajadores del Hospital Posadas durante la última dictadura. Además, implican mensajes hacia el interior de las fuerzas armadas y de seguridad, a quienes se alienta mediante directivas y mensajes reñidos con la legalidad a restaurar prácticas represivas que atentan contra los derechos humanos, tal como sucedió por ejemplo con la reciente reivindicación presidencial del accionar del efectivo Luis Chocobar, de la Policía Bonaerense, investigado por el presunto delito de exceso en la legítima defensa.

La proliferación de este tipo de discursos intolerantes, antidemocráticos y relativistas, y la desvalorización de las políticas de justicia transicional, no es un fenómeno que se restrinja a nuestro país.

A escala regional, también se ha registrado en los últimos años un creciente proceso de circulación de discursos públicos impregnados de violencia simbólica y de odio, que en distintas variantes incorporan componentes intolerantes, antidemocráticos y relativistas, y se han producido numerosos ataques a defensores de derechos humanos, algunos de ellos con consecuencias letales, y a sitios de memoria.

Junto con ello, también se ha constatado el despliegue de discursos o campañas tendientes a desvirtuar, desvalorizar o impugnar lo alcanzado en el marco de las denominadas medidas de justicia transicional (juicios por delitos de lesa humanidad, comisiones de verdad y acuerdos de paz). El debilitamiento simbólico de estas iniciativas en el espacio público persigue como objetivo final el debilitamiento de las políticas de Memoria, Verdad y Justicia, y de los actores políticos y sociales que las sostienen, además de la reivindicación y revitalización de prácticas estatales violentas.

## Libertad sindical en la Agenda 2030

Marta Pujadas - Mónica Tepfer - Guillermo Zuccotti

CGTRA

El ODS 16 es el objetivo de gobernanza de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). No solo subraya el planteamiento de estos con un enfoque de derechos, sino que también destaca que la existencia de un Estado de derecho, el respeto de los derechos y la eficacia de las instituciones son esenciales para el cumplimiento de la Agenda 2030.

El ODS 16 busca promover las sociedades pacíficas e inclusivas, la justicia para todos y las instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas a todos los niveles.

Entre sus metas, se incluyen:

*16.1 - Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.*

*16.2 - Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.*

*16.3 - Promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.*

*16.4 - De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.*

*16.5 - Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.*

*16.6 - Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.*

*16.7 - Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.*

*16.8 - Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.*

*16.9 - De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.*

**16.10 - Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.**

**16. a - Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.**

**16. b - Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.**

El Estado de derecho y el desarrollo sostenible tienen una interrelación significativa y se deben reforzar mutuamente. Por ese motivo, este objetivo se centra en la promoción de la universalización de la justicia social. El papel de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la importancia del trabajo decente para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030, y en particular el seguimiento de este ODS, es fundamental. La inclusión de importantes componentes del Programa de Trabajo Decente de la OIT en la Agenda 2030 significa para la Organización una gran oportunidad y la enorme responsabilidad de desempeñar plenamente un papel protagónico en la aplicación de los ODS. El papel central que se atribuye al trabajo decente en la Agenda 2030 supone un importante reconocimiento de la función de la OIT en la promoción del desarrollo sostenible.

El concepto de desarrollo sostenible conjuga tres dimensiones (económica, social y ambiental) y hace hincapié en la necesidad de proteger los derechos humanos. El trabajo decente, además de ocupar un lugar destacado en esta Agenda, no sólo se incorpora sistemáticamente en los objetivos y las metas, sino que forma parte de la visión que la caracteriza.

En el párrafo 3 de la Agenda 2030, se expresa: “Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. Estamos resueltos también a crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad”<sup>1</sup>.

---

1 Consejo de Administración 325ª reunión, Ginebra, 29 de octubre - 12 de noviembre de 2015 GB.325/INS/6.

En la Resolución sobre el avance de la justicia social mediante el trabajo decente, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en el año 2016, se hace hincapié en la función de guía que deben desempeñar la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa y esta Resolución, en la aplicación de la Agenda 2030<sup>2</sup>. Es preciso comprender que debemos utilizar plenamente el potencial de la Declaración sobre la Justicia Social, prestando la debida atención a la promoción del trabajo decente en el marco de la aplicación de la Agenda 2030, en particular mediante la integración del trabajo decente en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

La Iniciativa para poner fin a la pobreza, impulsada por la OIT en el marco de la celebración de su centenario, constituye el vehículo a través del cual la Organización va a implementar la Agenda 2030<sup>3</sup>.

La Meta 16.10, que busca garantizar el acceso público a la información y la protección de las libertades fundamentales, debe ser una prioridad clave para el movimiento sindical.

La libertad sindical y el derecho de negociación colectiva son derechos humanos fundamentales que forman parte integral de la democracia. Constituyen la base de las libertades civiles y una herramienta fundamental para garantizar la justicia y la paz social.

La vigencia y la aplicación de estos derechos son relevantes para lograr un desarrollo económico y social sostenible, contribuyendo a conectar los ODS con las demandas de la economía globalizada.

Los principios y derechos fundamentales en el trabajo son derechos humanos universales e inmutables por naturaleza. Son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente<sup>4</sup>. El principio de libertad sindical se encuentra en el centro de los valores de la OIT. Está consagrado en la Constitución de la OIT (1919), en la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944) y en la Declaración de la OIT relativa a los

2 Consejo de Administración 328ª reunión, Ginebra, 27 de octubre - 10 de noviembre de 2016 GB.328/INS/7. Resolución sobre el avance de la justicia social mediante el trabajo decente 1º evaluación del impacto de la declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa y conclusiones sobre la acción futura la conferencia general de la organización internacional del trabajo, congregada en su 105ª reunión, 2016.

3 OIT (2016). *La iniciativa para poner fin a la pobreza: La OIT y la Agenda 2030*. Ginebra: Autor.

4 OIT (2017). *Discusión recurrente sobre el objetivo estratégico relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Ginebra: Autor. OIT (2017). *Informes de la Comisión para los principios y derechos fundamentales en el trabajo: Resolución y conclusiones presentadas para su adopción por la Conferencia*. Actas provisionales. Conferencia Internacional del Trabajo, 106ª reunión. Extraído de <https://www.ilo.org>

principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998). Se trata también de un derecho proclamado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

El derecho de sindicación y de constitución de sindicatos y organizaciones de empleadores y de trabajadores es el requisito necesario para la solidez de la negociación colectiva y del diálogo social. Las normas de la OIT, junto con el trabajo del Comité de Libertad Sindical y otros mecanismos de control, son cruciales a la hora de garantizar el respeto de este derecho humano fundamental en todo el mundo.

El ejercicio de las libertades fundamentales está protegido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”. De acuerdo con la Recopilación de decisiones y principios de la libertad sindical de la OIT, “un movimiento sindical realmente libre e independiente solo puede desarrollarse dentro del respeto de los derechos humanos fundamentales”, además de que “los derechos sindicales sólo pueden ejercerse en un clima desprovisto de violencia”<sup>5</sup>. Asimismo, el Comité de Libertad Sindical se ha pronunciado con respecto a que “el derecho de los trabajadores a constituir libremente las organizaciones de su propia elección no puede considerarse existente si no es plenamente reconocido y respetado de hecho y de derecho”<sup>6</sup>.

El Comité ha subrayado “la importancia que atribuye a que los trabajadores y los empleadores puedan de manera efectiva constituir con plena libertad organizaciones de su elección y afiliarse libremente a ellas”<sup>7</sup>.

En virtud de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998, todos los Miembros, “aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que

---

5 Informe definitivo - Informe n° 284, noviembre de 1992. <Caso núm. 1597 (Mauritania) - Fecha de presentación de la queja: 05-JUN-91>.

6 OIT (2006). *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. Ginebra: Autor.

7 OIT (2006). *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, párrafo 310. Ginebra: Autor.

son objeto de esos convenios. Esto incluye la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva<sup>8</sup>.

El diálogo social y el tripartismo son un medio esencial para el logro efectivo de los ODS a nivel nacional, regional e internacional.

El diálogo social constituye no sólo un medio de progreso social y económico, sino también un objetivo propiamente dicho, toda vez que permite a las personas expresarse y defender sus intereses en la sociedad. El diálogo social es un medio para lograr la equidad social, la eficiencia económica y la participación democrática, y está contemplado en casi todos los convenios y recomendaciones de la OIT<sup>9</sup>.

Las organizaciones sindicales, mediante el diálogo social, son actores clave para promover la inclusión y la construcción de una sociedad justa, inclusiva y participativa, con un desarrollo integral, sustentable y solidario que coloque en un lugar central a la persona humana y el trabajo digno.

El diálogo social contribuye a la estabilidad institucional, promoviendo el consenso entre los interlocutores sociales acerca de políticas socioeconómicas.

La participación efectiva de los sindicatos en la negociación colectiva, como en el diálogo social en general y en la elaboración de políticas nacionales de desarrollo, es vital para garantizar que los trabajadores y otros grupos vulnerables estén representados en la toma de decisiones. A este respecto, la Meta 16.7 cobra un significado especial, en tanto busca garantizar la adopción, en todos los niveles, de decisiones inclusivas, participativas y representativas. Por lo tanto, esta es una meta importante que puede utilizarse para promover la negociación colectiva y el diálogo social en general<sup>10</sup>.

Las tendencias actuales muestran un debilitamiento de los mecanismos de negociación colectiva debido a factores como el aumento de la competencia mundial y reformas laborales, y cambios en las políticas económicas, sobre todo en la región de las Américas<sup>11</sup>. Los mecanismos de diálogo social también se enfrentan con desafíos como los cambios tecnológicos, las transformaciones en los modelos de producción y la influencia extrema del sistema financiero, con su consecuencia

---

8 OIT (2008). *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas*. Ginebra: Autor.

9 OIT (2013). *Diálogo social: Discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del diálogo social y el tripartismo, con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*. Ginebra: Autor.

10 OIT (2017). *Manual de referencia Sindical sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Ginebra: Autor.

11 OIT (2008). *Diálogo social: Discusión recurrente bajo la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*. Ginebra: Autor.

en la insistencia de políticas de ajuste estructurales y desregulación laboral. Aún persisten importantes retos, en particular en lo que respecta al futuro del trabajo. El lento crecimiento de la economía mundial ha ido acompañado de niveles de desigualdad sin precedentes. En 2017, había cerca de 193 millones de personas desempleadas y más de 300 millones de trabajadores vivían por debajo del umbral de extrema pobreza<sup>12</sup>.

Las mujeres siguen teniendo más probabilidades de vivir en la pobreza extrema que los hombres, como resultado de la desigualdad de acceso a empleos bien remunerados, a la educación, a la propiedad y a los sistemas financieros. Sumado a ello, debemos aún enfrentar los persistentes problemas que plantean el desarrollo demográfico, el cambio climático, el aumento de los conflictos, la crisis de refugiados y migrantes, así como la inseguridad alimentaria. Los incrementos de los índices de desempleo, desigualdad, pobreza y exclusión social son la tendencia del panorama mundial actual, y es desde allí que partimos hacia 2030.

Con la finalidad de alcanzar el ODS 16, se debe promover la democracia participativa y la participación sindical y de movimientos sociales en los procesos de integración, para impedir la injerencia de las corporaciones financieras en el funcionamiento de la democracia.

La interdependencia entre la pobreza y la desigualdad señalada en la Agenda 2030 es un llamamiento explícito a combatir y reducir las desigualdades, que hoy en día alcanzan niveles que configuran una flagrante injusticia social y una amenaza para la cohesión social, así como también representan serios obstáculos para el crecimiento económico sostenido e inclusivo. Los sindicatos deberían hacer del fortalecimiento del diálogo social, y especialmente del incremento de la cobertura y del alcance de la negociación colectiva, un indicador de progreso hacia el cumplimiento de la Meta 16.7 del Objetivo de gobernanza. El reconocimiento unánime de la importancia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como la ratificación universal de los convenios fundamentales de la OIT y de los instrumentos de derechos humanos, configuran un pilar fundamental para lograr un cambio en el desarrollo, orientado hacia la erradicación de la pobreza, y haciéndolo sostenible e incluyente.

Resulta prioritario desarrollar modelos donde los procesos de cambio tecnológico e innovación encuentren su razonabilidad en una sociedad que propicie el trabajo digno. La construcción de una sociedad con justicia social en estas condiciones hace imprescindible un diálogo social eficaz que influya en la elaboración de polí-

---

12 OIT (2018). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2018*. Ginebra: Autor.

ticas públicas inclusivas, y orientadas a los sectores más vulnerables, para mejorar su inserción productiva y propiciar un aprendizaje permanente.

Garantizar la libertad sindical en el marco de la Agenda 2030 es fundamental para la búsqueda de una sociedad con mayor inclusión social, que asegure la construcción de la democracia y la ciudadanía.





## La Secretaría de derechos humanos de la CGTRA y su Observatorio del trabajo

**Julio Piumato**

*Secretario general de Unión de Empleados de Justicia de la Nación (UEJN)*

*Secretario de Derechos Humanos de la CGTRA*

La Secretaría de derechos humanos de la CGTRA y su Observatorio del trabajo

Desde 2004, la Secretaría de Derechos Humanos de la CGTRA, a cargo de la Unión de Empleados de Justicia de la Nación (UEJN), y en conjunto con las organizaciones afiliadas, ha desarrollado una perspectiva propia sobre este tema, desde un enfoque multidisciplinario.

La perspectiva utilizada se encuadra en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), el derecho internacional del trabajo desarrollado en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, más recientemente, el ODS 8 de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS).

Uno de los principales ejes encarados por la Secretaría, junto con los organismos de derechos humanos, ha sido la recuperación de la memoria y las luchas de los trabajadores, delegados y dirigentes gremiales perseguidos y desaparecidos por la dictadura militar.

Otro eje permanente ha sido la identificación y necesaria continuidad histórica de los derechos humanos y los derechos sociales, económicos y, en especial, los laborales. Esto abre una amplia perspectiva de acción respecto de la problemática de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores argentinos y los sectores populares. En este campo, a fines de 2012, la Secretaría inició la Campaña Nacional de Lucha contra el Trabajo Esclavo y toda forma de Explotación Laboral. Posteriormente, a fines de 2014, creó el Observatorio del Trabajo Forzoso y otras formas de explotación laboral.

Ese año fue de gran importancia para nosotros, tanto por los avances producidos en la OIT, al aprobarse el Protocolo sobre el Convenio 29, como por el inicio del debate sobre la adopción de un instrumento normativo referido a la informalidad laboral. Inmediatamente, otros instrumentos de la OIT avanzaron hacia temas directamente vinculados (el empleo atípico en relación con la protección de los trabajadores, el empleo decente en las PyMEs), hasta que Naciones Unidas aprobó los ODS, entre los cuales el ODS 8 (“Trabajo Decente y Crecimiento Económico”) proporciona la referencia más comprehensiva sobre la cuestión.

## Marco conceptual de la Campaña y el Observatorio

Se distinguen dos planos respecto de esta problemática:

**1.** Trabajo forzoso, como manifestación extrema de los problemas laborales. El trabajo forzoso u obligatorio está definido por la OIT desde 1930 (Convenio 29), haciendo alusión a situaciones en que se presentan exigencias, amenazas y no voluntariedad en la relación de trabajo. El Protocolo de la OIT, aprobado en 2014, contextualiza de una forma actualizada esta definición, incluyendo los conceptos de “neoesclavitud”, “servidumbre” y “trata laboral”, donde se da lugar al trabajo clandestino y a la contratación fraudulenta. Se destaca la importancia del factor migratorio, en relación con la mayor vulnerabilidad que ocasiona ser trabajador extranjero en el país de acogida. Asimismo, se considera que tiene lugar en todos los tipos de actividad económica, aunque principalmente en agricultura, trabajo doméstico, construcción e industria manufacturera.

La OIT ha diferenciado el trabajo forzoso de las condiciones de trabajo de explotación o trabajos que se encuentran por debajo de la norma, y ha propuesto como principales indicadores de trabajo forzoso:

- La limitación de la libertad de movimiento de los trabajadores.
- La retención de los salarios o de los documentos de identidad.
- La violencia física o sexual.
- Las amenazas e intimidaciones.
- Las deudas fraudulentas de las cuales los trabajadores no pueden escapar.

La Campaña destaca la situación del trabajo de los niños y adolescentes que, de acuerdo a la OIT, se intersecta de una manera importante con el trabajo forzoso:

- El Convenio 182 sobre las peores formas del trabajo infantil aclara que esta expresión abarca “todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados”. También se incluyen otros trabajos forzados, como la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; y la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes.
- La Recomendación 203, que complementa el Protocolo sobre trabajo forzoso, es también clara en cuanto a que deberían adoptarse “iniciativas para luchar contra el trabajo infantil y promover las oportunidades educativas para los niños y las niñas, como medida de salvaguardia para evitar que

sean víctimas de trabajo forzoso u obligatorio". Frente a esto, se mencionan las siguientes medidas:

- a) el acceso de las niñas y los niños a la educación;
- b) el nombramiento de un tutor o de otro representante, si procede;
- c) en los casos en que no se conozca con certeza la edad de la persona y haya razones para pensar que es menor de 18 años, la presunción de que es menor de edad, en espera de que se verifique su edad;
- d) esfuerzos para reunir a los niños con sus familias o, cuando sea en el interés superior del niño, para proporcionarles acogimiento familiar.

En el plano estadístico, la OIT estima que la presencia de trabajo infantil en este conjunto equivale al 25% del total del trabajo forzoso u obligatorio. En el caso de los trabajadores adolescentes, el elemento principal a tener en cuenta es la existencia de tareas peligrosas.

**2.** Otras formas de explotación laboral. Junto al trabajo forzoso, existen otras formas de explotación laboral de menor gravedad, aunque comparten elementos de no voluntariedad, derivados de la dificultad para obtener un empleo digno, caracterizadas por imposiciones del empleador, a saber:

- Trabajo asalariado registrado en formas atípicas de empleo permitido por la normativa, pero con precariedad (inestabilidad, falta de cobertura social, condiciones de trabajo). El ejemplo principal es el trabajo tercerizado.
- El trabajo asalariado no registrado, que ocasiona para el trabajador la pérdida de derechos laborales y sociales. Generalmente, también está vinculado con menores niveles de ingreso y peores condiciones de trabajo, comparativamente con los empleos registrados.
- El falso trabajo autónomo, por el cual el empleador exige que el trabajador se inscriba como monotributista o miembro de empresas de la economía social.

El Observatorio registra una marcada transversalidad de género en las problemáticas señaladas, situaciones básicamente referidas a las mujeres (trata sexual, semiesclavitud en el trabajo doméstico).

## Colectivos

La Secretaría identifica los siguientes colectivos de trabajadores para promover tratamientos específicos, aunque interconectados:

- Trabajadores migrantes. Es la característica más vinculada al trabajo forzoso y otras formas de explotación laboral, por la fragilidad

derivada de situaciones irregulares en el estatus migratorio, sumado a la persistencia de comportamientos discriminatorios (incluso racistas) de una parte de la ciudadanía argentina.

- Trabajadores jóvenes. En el caso de los adolescentes (15-17 años), este eje se conecta directamente con el de trabajo infantil. Para el resto, la problemática se vincula con el acceso y permanencia a los distintos grados educativos, y a la precariedad en el primer trabajo. Dos situaciones específicas referidas a mujeres jóvenes son el “criadazgo” en el trabajo doméstico y la trata sexual (un episodio sucedido en Argentina y que ha trascendido internacionalmente es el de Alika Kinan, en Ushuahia, siendo la primera denuncia contra sus proxenetas que resultó exitosa).
- Trabajadores rurales. Es en este sector donde confluyen las situaciones de trabajo infantil, forzoso y migratorio.
- Trabajadores estatales. Sector en el que se produce un alto nivel de situaciones de empleo atípico/precario.

## Acciones

El sindicalismo ha bregado, como se dijo, por el ejercicio pleno de los DESC y el acceso a la justicia. La ventaja comparativa de la UEJN para estas acciones es la pertenencia de sus afiliados al ámbito de la justicia. Por ello, se actúa en relación a los juzgados federales, la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PRO-TEX), el Programa de Asesoramiento y Patrocinio para las Víctimas del Delito de Trata de Personas del MPD, la Secretaría de Derechos Humanos a nivel nacional y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Dirección General de Migraciones (DGM), el Equipo de Centros de Acceso a la Justicia de la Defensoría General de la Nación (que funciona en barrios populares de la Capital Federal y el Conurbano Bonaerense) y la Oficina en Buenos Aires de UNICEF.

En el marco de la Campaña, se constituyó un equipo interdisciplinario que encaró un proceso de investigación-acción sobre esta problemática, desarrollando las siguientes acciones:

- Elaboración de diagnósticos de la situación de restitución de los DESC y su relación con la efectividad de las políticas públicas implementadas, relevamientos sobre vulnerabilidad de las víctimas, violación y efectividad de la restitución de esos derechos.
- Construcción de indicadores de acceso a la justicia.
- Propuestas de cambios en los procedimientos de incautación de bienes secuestrados en las causas de trata, para su reutilización social.

- Contactos con consulados y organizaciones sindicales de países vecinos, en pos de coordinar acciones en la lucha por la erradicación de los talleres clandestinos, en virtud de la fuerte presencia de trabajadores migrantes.

Además, desde su Instituto de Capacitación Julio Gómez Carrillo, ha organizado encuentros, cursos y talleres, con la participación de empleados, funcionarios y magistrados de la justicia federal, miembros de organizaciones sociales, gubernamentales y fuerzas de seguridad.

Un momento culminante del trabajo de la Secretaría ha sido la presentación, en septiembre de 2017, junto con jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y senadores nacionales, del proyecto de ley para que se declare de lesa humanidad el delito de trata de personas, respondiendo al compromiso asumido en el Encuentro Internacional de Jueces convocado por el Papa Francisco.

## Acciones sectoriales

El sector público argentino ha identificado, principalmente desde la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP), trabajo forzoso tanto en el medio rural (horticultura, desmonte, salineras, semilleras, aceituneras) como urbano (industria de la vestimenta, trabajo en hogares ajenos, trabajo independiente en espacios públicos, ladrilleras artesanales).

En este marco, el Observatorio ha trabajado, en alianza con la Organización La Alameda, en relación con:

- Las cadenas de valor internas en el sector de indumentaria y calzado, donde pululan los talleres clandestinos, con trabajo forzoso, principalmente de inmigrantes bolivianos que producen a destajo con la colaboración de sus familias. En ese contexto, hay trabajo infantil con ayuda en tareas menores, como el quitado de hilos en las prendas y el empaquetamiento.
- El trabajo forzoso rural, mediante presentaciones judiciales. Un caso destacado ha sido el de Huertas del Sudeste, que la justicia caratuló como “trata de personas con fines de explotación laboral”. Allí se encontraron dos adolescentes en esa situación. En los últimos años, ha habido numerosos casos (más de 200) en que la autoridad impositiva (AFIP) detectó y envió al área judicial otros casos de trabajo forzoso rural.

## Trabajo forzoso e infantil

Esta línea se fundamenta en la participación de la Secretaría en la OIT, como parte de la delegación de CGTRA en las conferencias anuales, participando en las discu-

siones por la instauración de nuevos instrumentos institucionales. En particular, la Secretaría participó de una actividad de planificación sobre la campaña frente al trabajo infantil en el Centro Internacional de Formación de Turín (mayo de 2016), y en la Comisión de Normas, presentando, en nombre del Grupo de Trabajadores, comentarios en relación a determinados casos de otros países.

En este marco, a nivel nacional, la Secretaría presentó, junto con el secretario general de la CGTRA, tres notas a la cartera laboral, solicitando la ratificación del Protocolo sobre trabajo forzoso (desde finales de 2014), lo cual fue alcanzado en mayo de 2016; realizó actividades públicas en la CGTRA, con la presentación de diversos casos y aproximaciones institucionales; participó del Conversatorio de Alto Nivel sobre el ODS 8.7 de UNICEF, Oficina en Buenos Aires; participó de la IV Conferencia Mundial sobre la Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil (diciembre 2017), donde se incluyeron varias actividades preparatorias.

En la Cumbre se presentó un *brochure* que reunía diversas notas alusivas, y se asumió la siguiente Promesa para 2018-19: "El Observatorio del Trabajo Forzoso y otras formas de Explotación Laboral de la CGTRA en conjunto con la Comisión de Drogadependencia, dependiente de la Comisión de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal Argentina, nos comprometemos a trabajar en la visualización de una de las formas de trabajo infantil forzoso que se ha detectado en Argentina: los niños que trabajan para vendedores de droga en la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense en tareas de reparto y vigilancia, siendo ellos mismos adictos. Este compromiso incluye impulsar la creación de dispositivos localizados en las áreas pertinentes, para prevenir su caída en esta situación, así como la promoción en el Congreso Nacional de una Ley Nacional de Emergencia en Adicciones que ya ha sido presentado en septiembre pasado. Esta problemática viene siendo denunciada por el Observatorio y la Comisión; tal como se hiciera en la reunión sobre trabajo infantil organizada en la CGTRA en diciembre de 2016 y en el Informe 2017 del Observatorio a la IV Conferencia sobre erradicación del trabajo infantil".

El Observatorio ha insistido sobre una manifestación de trabajo forzoso en el marco de lo señalado por la OIT, en cuanto a los "ejércitos de niños". Entre las denuncias hechas por el Observatorio, tal vez la más urgente se refiere a la utilización de niños y adolescentes en el negocio de las drogas. Esto ha sido señalado frecuentemente por expertos y religiosos que actúan en las áreas de peligro. Recientemente, en el marco de un evento organizado por el Observatorio en la CGTRA, el Padre Charly Olivero, miembro del equipo de Curas Villeros, dio un valioso y detallado testimonio, en la misma línea de lo que relatan el Padre Pepe Di Paola y Fabián Belay, refiriéndose a una misma situación que se reproduce en todo el país.

## Trabajo rural y en el sector público

En 2017, se han acordado líneas de colaboración con el Centro de Estudios e Investigación Laboral (CEIL)/CONICET, que tiene un importante programa de estudios agrarios, y en el caso del sector público, con la Confederación de Trabajadores Municipales de la República Argentina (CTMRA).





## Visión de la Red de Trabajadores de Impuestos, Control Público y Justicia (ICP) sobre la Agenda 2030

**Federico Recgan**

*Secretario general Asociación del Personal de los Organismos de Control (APOC)*

**Hugo Quintana**

*Secretario de Unión Internacional de Trabajadores de Organismos de Control (UITOC)*

**Sergio Hemsani**

*Secretario Relaciones Internacionales APOC - UITOC*

**Julio Piumato**

*Secretario general Unión Empleados Judiciales de la Nación (UEJN)*

**Ariel Pringles**

*Secretario Internacionales y Derechos Humanos (UEJN)*

**Guillermo Imbrogo**

*Secretario general de Asociación de Empleados Fiscales e Ingresos Públicos (AEFIP)*

**Ángel Riguet**

*Secretario Institucionales de AEFIP*

CGTRA

La práctica sindical de organizaciones afiliadas a la CGTRA incluye un hecho novedoso a nivel nacional e internacional: la creación, en 2014, de la Red de Trabajadores de Impuestos, Control y Justicia, a cargo de las tres organizaciones firmantes de esta comunicación.

Tal iniciativa surgió de la Asociación del Personal de los Organismos de Control Público (APOC), que en 2004 había creado la Unión Latinoamericana de Trabajadores de Organismos de Control (ULATOC)<sup>1</sup>, en cuyo marco comenzó a explorar el tema.

Durante el Congreso Mundial de Ginebra 2017 de la Internacional de Servicios Públicos (ISP) –a la que están afiliadas las tres organizaciones–, la Red señaló que sus

---

<sup>1</sup> En 2016 la Unión ha evolucionado hacia un estatus superior, la Unión Internacional de Trabajadores de Organismos de Control (UITOC), que ha incorporado al sindicalismo canadiense.

objetivos se vinculan directamente con la Agenda 2030 de la ONU, en particular con los ODS 8 (sobre trabajo decente) y 16. Concretamente, en referencia al ODS 16 (“Promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles”), entre sus contenidos se incluyen los dos siguientes: “crear instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles” y “reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas”.

Esta nota describe los fundamentos iniciales de la Red, así como sus desarrollos posteriores, con un elemento central en relación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

## Declaración de principios y agenda

La declaración de objetivos de la Red expresa los siguientes propósitos:

- Contribuir a la lucha contra la corrupción, la evasión, el narcotráfico y el contrabando.
- Mejorar la gobernanza y potenciar los derechos laborales y sindicales de sus afiliados, permitiendo así que nuestras prácticas laborales sean consideradas dentro de un marco de políticas de Estado justas y al servicio del bien común de nuestro pueblo.
- Defender la independencia y libertad laboral, sin presiones de grupos económicos, apetencias sectarias o intereses partidarios que pretendan desviar nuestros criterios profesionales.

Como derivado de este señalamiento general, la Red se propone:

- Valorizar la tarea realizada frente al conjunto de la sociedad y alertar acerca de toda presión y acoso que se pretenda ejercer por las características objetivas de la función que desempeñamos.
- Cumplir con nuestras responsabilidades sin que la habitual práctica de “matar al mensajero” transforme a los trabajadores en el eslabón más débil de la cadena, poniendo en riesgo nuestra fuente de trabajo por cumplir con nuestros deberes de funcionarios públicos.
- Ejercitar nuestra actividad de modo transparente como un modo de garantía para la sociedad en la lucha contra los abusos de poder y la corrupción.

En este marco, la Red plantea desarrollar una estrategia de protección de aquellos “trabajadores sensibles”, en tanto que por ser “informantes” o “denunciantes trabajadores” de hechos de corrupción, son susceptibles de una nueva clase de violencia laboral.

## Desarrollos de la Red en el plano internacional: ISP y OIT

El tema de la Red ya venía siendo desarrollado por ULATOC, la cual había conseguido un primer registro del tema en el XXIX Congreso (2013), cuyo Programa de Acción 2013-17, en el capítulo sobre corrupción, incluyó el siguiente contenido:

- La corrupción jamás podrá ser abordada en serio si no protegemos a quienes denuncian la explotación, los delitos y el control del Estado.
- Los trabajadores del sector público deben poder asesorar a los gobiernos e informar de los casos de corrupción sin temores ni tratos de favor.
- Los sindicatos están en una posición ideal para combatir la corrupción y, por tanto, deben permanecer al margen de cualquier tipo de corrupción.
- La corrupción se manifiesta, en algunos casos, en forma de sobornos, chantajes y amenazas. En otros, ocurre de forma más encubierta, a través de favores a familiares y amigos, donaciones a partidos políticos y tratamientos de favor en el acceso a la información.
- La corrupción, en cualquiera de sus formas, mina la democracia y el acceso equitativo a los servicios del Estado, así como el crecimiento económico. Además, la corrupción en las compras por parte de instituciones del Estado fomenta la infiltración de organizaciones delictivas en los servicios públicos.
- Prestar servicios públicos de calidad exige disponer de empleados públicos que trabajen sin ser objeto de acoso, intimidación o discriminación, y que gocen de los derechos laborales fundamentales, como el derecho a organizarse, el derecho de huelga y el derecho de negociación colectiva. Los servicios públicos de calidad requieren una gestión excelente, a salvo de la corrupción, la economía gris y la evasión fiscal, y transparente al escrutinio de los medios de comunicación.
- La ISP luchará por que quienes denuncien los casos de corrupción gocen de la protección contra cualquier tipo de sanción o represalia.

Más adelante, la ISP elaboró una investigación aplicada a este tema, publicada bajo el título “Jaque Mate a la Corrupción. Argumentos a favor de una amplia protección de los informantes”, en septiembre de 2016<sup>2</sup>.

2 Ver también el artículo de Jocelio Drummond, secretario regional para Interamérica de la ISP: “¿Quién defiende a los trabajadores que combaten la Corrupción? Los trabajado-

Ya con la existencia de la Red, el tema fue retomado por el Congreso Mundial ISP (octubre de 2017), cuando aprobó el Plan de Acción 2018-22, que incluye la línea “Lucha mundial contra la corrupción - Día Mundial de los Informantes”, con el siguiente contenido: “La ISP continuará actuando para proteger a los/as trabajadores/as que luchan contra la corrupción en la administración pública de la violencia laboral objetiva, especialmente los/as trabajadores/as de órganos estatales de control, justicia, impuestos e inspección, para garantizar condiciones de trabajo dignas”.

Durante este Congreso, fue determinante la participación de la Red en el Simposio sobre la Protección de los Informantes. De acuerdo a una evaluación posterior<sup>3</sup>, el Simposio cumplió con los siguientes puntos:

- Abordó la complejidad que rodea tanto la figura del informante como la cuestión de su protección, quedando muy claro, por un lado, el rol fundamental de los informantes en el combate contra la corrupción y, por otro, los riesgos a los que se enfrentan.
- Centró su mensaje principal en la importancia de contar con una legislación completa e uniforme que proteja a todos los informantes por igual. Esto solo será posible si se cuenta con un marco internacional para una efectiva protección de los informantes.
- Acordó que la ISP, junto con las organizaciones afiliadas y asociadas, trabajará proactivamente en la adopción de instrumentos y formas de protección de los informantes y, particularmente, en pos de la adopción de un instrumento internacional de la OIT para la protección del trabajador informante, especialmente aquellos de los organismos independientes de control.

## Organización Internacional del Trabajo

Desde 2014, la Red ha actuado –con apoyo de la ISP– en relación con la OIT, para promover que en este ámbito mundial se aprueben normas internacionales del trabajo focalizadas en la problemática del denunciante/informante calificado, visibilizando una nueva categoría de violencia laboral objetiva, que es la que sufren los trabajadores de estos sectores, cuyas obligaciones son la defensa, protección y eficiencia de los recursos del Estado para brindar servicios públicos de calidad. A tal efecto, ha

---

res que luchan contra el sistema que favorece la corrupción merecen ser defendidos”, publicado en la revista *Nueva Sociedad*, 2016.

3 “Los sindicatos como fuerza para la transparencia”, a cargo de Sergio Hemsani, secretario de relaciones internacionales de APOC, marzo de 2018.

estado presente en las últimas conferencias OIT, estableciendo contacto con distintas áreas (Actividades Sectoriales, Normas, ACTRAV), realizando reuniones sindicales y aprovechando la participación de ULATOC en los plenarios y en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), en su carácter de ONG reconocida por la Organización desde el año 2009. En el aspecto decisorio, la Red tuvo un primer logro institucional en 2016, al conseguir que la Resolución sobre Trabajo Decente en las Cadenas Mundiales de Suministro incluyera un párrafo que vincula la nueva perspectiva de la Organización en el tema con la preocupación particular de la Red.

Pero el hecho más significativo ocurrió cuando, en 2017, el Consejo de Administración decidió incorporar en el programa 2018-19 de Actividades Sectoriales la realización de un estudio sobre esta problemática, dirigido a medir la incidencia y el impacto en el mundo, y que será insumo para las siguientes evaluaciones sobre este tema en el Consejo de Administración que deberá ser seguido por una Reunión Tripartita de Expertos, para organizar la discusión de un Proyecto de Norma y/o Recomendación en la CIT.

## Hacia una nueva estructura y ejes estratégicos de la Red

La reunión de seguimiento del Seminario para la Defensa de los Denunciantes organizado por la ISP, realizado en Buenos Aires el 7 de diciembre de 2017, y que contó con la presencia de las afiliadas argentinas y otras de la región (UNACOM Brasil, AFAIN Uruguay, AFIIICH, ANEC y ANEJUD Chile), aprobó la Declaración de Buenos Aires, introduciéndose por esta vía un nuevo elemento estratégico: la conformación de un Grupo de Trabajo para la Protección de los Informantes de la ISP. El Grupo tendrá los siguientes objetivos:

- a) Dar seguimiento a las conclusiones del Simposio.
- b) Colaborar activamente con la ISP para dar forma y desarrollar la Sección 4.5 del nuevo Programa de Acción de la ISP para el período 2018-2022.
- c) Promover y desarrollar acciones de visibilidad a nivel nacional y ante organismos internacionales, tendientes a la adopción de una norma internacional de la OIT sobre la protección de los informantes.
- d) Solicitar a la ISP tomar contacto con afiliados de todas las regiones, a los efectos de poner a su consideración la incorporación de las organizaciones sindicales de dichas regiones a este grupo.
- e) Promover una alianza internacional en defensa de los informantes y, en particular, de los trabajadores de los sectores impuestos, control y justicia, a los efectos de sumar organizaciones sindicales aliadas, organizaciones de la sociedad civil y otros actores sociales en la lucha contra la corrupción.

## **Desarrollos complementarios**

### ***Incorporación del tema de la Red a la nueva discusión en la OIT sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo***

Este tema es un eje de la acción de la OIT en el bienio 2018-19, con la meta de aprobar un instrumento internacional específico. Los documentos preliminares de la OIT reconocen que ambos fenómenos pueden darse no solo en el sector público en general y, en ese ámbito, involucrar a las autoridades públicas. Esta aclaración presenta entonces un potencial de actuación de las organizaciones miembro de la Red durante la discusión, lo que fortalecería la estrategia de obtención de un instrumento específico para los denunciantes/informantes.

### ***Atención a un elemento complementario: el empleo atípico***

Durante la actividad, se señaló la importancia de que la Red haya desarrollado un aspecto destacado por la ISP en su publicación *Jaque Mate*, en relación con el elemento particular de vulnerabilidad de los denunciantes/informantes, que proviene del hecho de que algunos son trabajadores precarios, por desempeñarse en formas de empleo atípico –como los define la OIT (trabajo temporario, subcontratado)– en el Estado.

En esta dirección, el Observatorio del Trabajo forzoso y otras formas de Explotación laboral de la Secretaría de Derechos Humanos de CGTRA podrá practicar un ejercicio aplicado a Argentina, aprovechando que en su agenda ya figura el tema del empleo precario/atípico, y que el sector público también está identificado como campo de existencia de estas formas. Posteriormente, este análisis podrá ser replicado por otras organizaciones sindicales afiliadas a ULATOC/UITOC.

### ***Acompañamiento de la estructura regional judicial***

En la actividad de seguimiento también participó, en su carácter de afiliada a ISP, la Confederación Latinoamericana de Trabajadores Judiciales (CLTPJ), creada en 1985 por iniciativa de la UEJN, integrada por organizaciones de 14 países, que está conducida por el afiliado chileno (desde el XII Congreso, Santiago de Chile, agosto de 2017). Al interior de la Confederación, la UEJN ha propuesto que el tema de la Red sea promovido desde la Secretaría de formación, de la cual ha quedado a cargo mediante el Instituto de Capacitación Julio Gómez Carrillo de la UEJN.

### ***Profundización de la estrategia ante la OCDE***

En las primeras acciones de ULATOC se había incluido el señalamiento de que la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es un espacio atractivo para presentar y ocuparse del tema de la corrupción, ya que sus principios señalan que “la corrupción es una amenaza para la gobernanza, el desarrollo sustentable, los procesos democráticos y las prácticas corporativas justas”, habiendo

aprobado la Convención Antisobornos y ayudado en el área de impuestos al desarrollo y gobernanza de sus países miembros y no miembros. Al respecto, ULATOC ha señalado que OCDE debiera cumplir con estos objetivos de una forma que no implique encubrir los negocios de las multinacionales.

En los últimos años, ha habido un reforzamiento de los países de América Latina al interior de la OCDE, al agregarse Chile como miembro pleno junto a México (ingresado en los años '90) y encontrarse en proceso de incorporación Colombia y Costa Rica. Asimismo, Perú y Argentina han solicitado también el ingreso, en tanto que Brasil mantiene el carácter de socio activo.

En paralelo, OCDE ha creado en 2016 un Programa Regional para América Latina-Caribe e incorporado a otros cinco países al Centro de Desarrollo de la OCDE (Paraguay, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay).

Se presenta entonces un nuevo escenario de presencia de la Red y de UITOC, en interacción con el sindicalismo internacional, que desde el inicio de la Organización cuenta con el Consejo Sindical Consultivo (CSC), Trade Union Advisory Committee (TUAC), en que participa el sindicalismo de los tres miembros plenos.

## Nuestra visión sindical sobre la corrupción, la equidad fiscal y una conclusión final

Resulta oportuno destacar que la problemática de la corrupción y la necesaria justicia fiscal, con la debida protección de sus trabajadores, ocupan el interés y las acciones de la Red. Sin embargo, tenemos una visión diferenciada sobre algunos aspectos, como los siguientes:

Vemos la corrupción no sólo como un tema valorativo sino como una amenaza concreta a los recursos del Estado para implementar las políticas públicas y las condiciones del trabajo digno.

- Advertimos que a algunos sectores solo les preocupa la corrupción para generar una reducción de costos de intermediación (sobornos).
- También observamos que, aun cuando la corrupción es un campo común de los ámbitos público y privado, este último suele no ser destacado.
- Existe además un doble estándar en la consideración de este tema a nivel nacional: muchos países prohíben prácticas corruptas en sus territorios, pero habilitan o al menos no limitan hacerlo en otros países (por ejemplo, Siemens de Alemania), lo que podría llamarse una "exportación" de la corrupción.
- Otro ejemplo de doble estándar es perceptible en el plano ambiental, en un sentido inverso: se aplican métodos que afectan el medio ambiente en otros países pero no en el propio.



- Vemos con preocupación la vuelta a tendencias que pretenden privatizar y tercerizar funciones indelegables del Estado, habilitando el conflicto de intereses.
- En cuanto a la denominada justicia fiscal, diferimos con la visión europea de solamente ocuparse cuando advierten una reducción de la base imponible por acción de los “paraísos fiscales” (concepto de la OCDE en los Beps). Estamos en contra de la ingeniería financiera para evadir y eludir obligaciones fiscales, muchas de las cuales no son ilegales pero sí inmorales.
- Queremos defender una fiscalidad progresiva y equitativa, evitando la competencia a la baja sobre los impuestos que promueven las grandes corporaciones y que, en definitiva, afectan y precarizan las condiciones laborales.

En definitiva, nuestra misión desde la visión sindical estaría orientada a lo siguiente: “Lucha contra la corrupción y promover la equidad fiscal, ejes básicos de acción sindical para impulsar un modelo de desarrollo sustentable, justo e inclusivo a través de la defensa del trabajo digno de los trabajadores, actores centrales para la mejora de la calidad institucional y de la gobernanza”.

Por lo expuesto, tenemos un compromiso para defensa de las instituciones y de la gobernanza a través de políticas públicas activas y eficientes, y vemos necesario y oportuno que esta perspectiva se haga presente en las instancias internacionales de discusión social, económica y política, como la OIT, ONU y, en particular, en la Agenda 2030. Existe una oportunidad de incidir en la agenda mundial y hay mucho que aportar sobre estos temas transversales desde la visión laboral y sindical. La realización del G 20 2018 en nuestro país presenta un gran desafío para el declamado compromiso de habilitar un diálogo social amplio, participativo e inclusivo, como la sociedad demanda.

Capítulo 11 ●

# Participación de la sociedad y alianzas inclusivas

17





**ODS 17:**

Revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

## Alianzas inclusivas: experiencias de incidencia internacional de las organizaciones sociales del ámbito educativo

**Maximiliano C. Estigarribia**

*Director del Equipo de Trabajo e Investigación Social (ETIS)*

*Presidente de la Red Encuentro de Entidades No Gubernamentales para el Desarrollo*

Alianzas inclusivas: experiencias de incidencia internacional de las organizaciones sociales del ámbito educativo

### Las organizaciones sociales y las estrategias de incidencia

Las organizaciones de la sociedad civil venimos desempeñando un papel cada vez más importante en el debate político: con autonomía de los partidos políticos –aunque en diálogo con ellos– buscamos hacer nuestra contribución a la construcción de sociedades más justas, respetuosas de los derechos humanos y del medio ambiente.

Conscientes de nuestro estrecho alcance y de nuestras limitadas capacidades y recursos, la articulación de un conjunto de estas instituciones en las denominadas “redes de organizaciones sociales” se ha consolidado como una estrategia efectiva para consolidar un mensaje común de cara al resto de la sociedad y, al mismo tiempo, para amplificar nuestra voz en los distintos escenarios.

Estas redes de organizaciones sociales, tanto las geográficas como las temáticas<sup>1</sup>, se han consolidado en los últimos años como interlocutores de diversos organismos internacionales y espacios de debate público a nivel nacional, regional y global. Las redes han asumido deliberadamente la intención de influir en los acuerdos

---

1 ETIS integra también y forma parte del Comité Ejecutivo Nacional de la CADE (Campaña Argentina por el Derecho a la Educación), una red nacional de organizaciones que promueven la defensa de la escuela pública y el derecho humano a la educación <[www.derechoseducacion.org.ar](http://www.derechoseducacion.org.ar)>. Como red temática especializada en educación, nos articulamos a nivel regional en la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) <<http://v2.campanaderechoeducacion.org>>. A nivel global, hacemos parte de la Campaña Mundial por la Educación <<http://www.campaignforeducation.org>>

nacionales e internacionales que otorgan marcos teóricos y generan consensos políticos para el diseño de políticas y programas públicos a nivel nacional. Concebimos entonces la incidencia, especialmente en el ámbito internacional, como una estrategia de lucha política por el modelo de sociedad que pretendemos construir.

Desde la propia sociedad civil se ha buscado contar con apoyos externos para fortalecer estas redes en los países y regiones en donde ya se gestaron, y promover su creación en zonas que no existían. Diversos organismos e instituciones han visto la riqueza e importancia de la participación de la sociedad civil organizada, por lo que se han realizado diversos esfuerzos de apoyo para acompañar y promover estos procesos<sup>2</sup>.

Hoy, las organizaciones sociales que se proponen participar en el debate de la agenda internacional pueden acceder a diversos espacios institucionales de canalización de sus propuestas y demandas ante los organismos y espacios internacionales. Es necesario continuar los esfuerzos y apoyos para consolidar y fortalecer la democratización de estas experiencias de articulación y participación social.

A través de las redes internacionales de pertenencia y participación, muchas organizaciones sociales fuimos –junto con los sindicatos– actores fundamentales en la construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus Metas. No solo estando presentes en la Conferencia de Naciones Unidas de septiembre de 2015 en Nueva York, sino por haber sido partícipes de diversos y largos procesos de debate y generación de acuerdos, tanto a nivel regional como global, que culminaron en la Cumbre.

La relevancia de la sociedad civil y su aporte fundamental para la efectiva realización de la Agenda 2030 ha quedado plasmada en el ODS 17: allí se reconoce que “para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz, se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas se construyen sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorgan prioridad a las personas y al planeta, y son necesarias a nivel mundial, regional, nacional y local”. Es decir, sin la activa participación de la sociedad civil, los ODS y sus metas no podrán ser alcanzados.

---

2 El Fondo Regional de la Sociedad Civil para la Educación (FRESCE) es un ejemplo de estos esfuerzos realizados por la comunidad internacional. Ha contado con financiamiento –para América Latina– de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) <<http://fresce.campanaderechoeducacion.org>>. Una evaluación del FRESCE a nivel global ha sido realizada por Antoni Verger, profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona, y presentada en el informe bajo el título “Educación para Todos: ¿Qué diferencia la sociedad civil puede hacer?”, disponible en <http://fresce.campanaderechoeducacion.org>

## La acción de las redes de organizaciones sociales del ámbito de la educación en los últimos años

En relación con la educación, ya en el Foro Mundial de Educación, celebrado en 2000, en Dakar, las organizaciones internacionales, los gobiernos y otras partes interesadas prometieron “velar por el compromiso y la participación de la sociedad civil en la formulación, implementación y seguimiento de las estrategias para el desarrollo de la educación<sup>3</sup>” como una de las estrategias esenciales para lograr las metas de la Educación para Todos (EPT).

En cumplimiento de este mandato, la UNESCO lideró a nivel internacional la conformación de una estructura de consulta a la sociedad civil denominada Consulta Colectiva a los Organismos No Gubernamentales (CCONG/UNESCO), y que nos tocó integrar su Grupo de Coordinación en el período 2016-2017 en representación de las organizaciones de la región de América Latina y el Caribe.

Desde esa estructura de participación y debate se consolidaron fecundos acuerdos que fueron sostenidos en el proceso de construcción de la Agenda 2030.

Uno de los hitos fundamentales para las organizaciones de la región –aunque no por los logros obtenidos– fue la Conferencia Oficial de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, conocida como Río+20, realizada en junio de 2012 en Río de Janeiro, Brasil. En dicho evento se comenzaba a dibujar la nueva agenda para el desarrollo sostenible.

En paralelo al evento oficial, organizaciones y movimientos sociales de todo el mundo realizaron la Cumbre de los Pueblos, reflejando así su resistencia al actual modelo de desarrollo, al que muchos consideramos injusto y predatorio. Se trataba asimismo de presentar propuestas sobre el futuro del planeta y alertar sobre la necesidad de transformar los patrones de producción, consumo y distribución existentes, con miras a lograr mayor justicia social y ambiental.

Diversas redes de organizaciones vinculadas a la educación, pero también feministas, organizaciones de comunicación popular, ambientalistas, junto con universidades y grupos académicos, confluíamos en una voz común y llamábamos la atención sobre el papel de la educación como parte de la solución a la compleja crisis global vivida en este siglo, y como condición para avanzar hacia sociedades sostenibles.

3 Punto 8 del Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes, adoptado en el Foro Mundial de Educación de Dakar, Senegal, del 26 al 28 de abril de 2000, disponible en <http://unesdoc.unesco.org>

Lo cierto es que el documento final de la Conferencia Río+20 incorporó muy pocas sugerencias de la sociedad civil, haciendo que prevalecieran las necesidades del mercado, una visión instrumental de la educación y del conocimiento, orientados a una perspectiva reduccionista del desarrollo y a la empleabilidad. Los compromisos asumidos fueron mínimos y no incluían la gratuidad de la educación o la necesidad de acciones concretas para combatir las discriminaciones y desigualdades. Pero se despertó en muchas organizaciones y redes la necesidad de incidir con fuerza y en conjunto en el debate sobre la construcción de la Agenda 2030.

En el año 2013, participamos de una consulta promovida por la Campaña Mundial por la Educación en relación a la Agenda de Desarrollo, cuya presentación fue realizada en Dakar (Senegal), con el título Concretizando el derecho a la educación para todos y todas, en una de las Consultas temáticas que organizaban UNESCO y UNICEF. Allí se resaltó la importancia de valorar la educación como un derecho humano y fundamental para el alcance de los demás derechos culturales, sociales, económicos, civiles y políticos, así como para disfrutar de una buena salud e incentivar la participación social.

Asimismo, ese año, participamos de consultas virtuales organizadas desde la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) sobre los temas Calidad del aprendizaje, Financiamiento del derecho a la educación y Gobernanza del derecho a la educación, con la colaboración del Servicio de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales de las Naciones Unidas (SENG-ONU), cuyos aportes fueron entregados a las autoridades de UNESCO.

En 2014, como sociedad civil dimos pasos importantes en las nuevas etapas de la construcción de la agenda de educación. Por un lado, la Reunión Mundial sobre la Educación para Todos, organizada por la UNESCO en el mes de mayo, en Mascate (Omán), contó con la participación de ministros/as de educación de todos los continentes y otras/os funcionarias/os públicas/os, representantes de organismos internacionales, de la sociedad civil y del sector privado, entre otros. El punto del Acuerdo más celebrado por la comunidad educativa fue la definición de metas claras y osadas para el financiamiento de la educación, con la asignación de, por lo menos, entre el 4% y el 6% del PIB o del 15% al 20% del gasto público en políticas educativas, debate que llegó a nuestro país en esos años, y se plasmó el 6% del PBI como meta de gobierno de la gestión del momento.

La participación ese mismo año en la 7ª Reunión de la CCONG/EPT, realizada en Santiago (Chile), fue una oportunidad estratégica para la articulación de la sociedad civil. Se reforzó el diálogo y el intercambio de experiencias entre unas 80 organizaciones de todos los continentes. En el documento final de la reunión, la Declaración de Santiago, las organizaciones destacábamos la necesidad de una agenda amplia de educación, reafirmando la educación pública y gratuita de calidad, sin discriminación, con equidad de género, promotora de la justicia social, económica y ambiental. También llamábamos la atención sobre los obstáculos para la realiza-

ción de este derecho, como la persistencia de múltiples formas de discriminación y el patriarcado, así como la depreciación de la carrera docente. Asimismo, en el documento alertábamos sobre el impacto creciente de la privatización y extracción de ganancias en el campo educativo y la tendencia hacia la criminalización de la protesta ciudadana.

En 2015, ocurría el debate sobre la financiación del desarrollo, en la 3ª Conferencia Internacional para la Financiación al Desarrollo, realizada entre los días 13 y 16 de julio de 2015, en Adís Abeba (Etiopía), y organizada por Naciones Unidas para conformar una Agenda de Acción. Esta agenda se refería al financiamiento de la educación como una responsabilidad de cada Estado, sin definir un objetivo específico para dicho financiamiento. Además, proponía un aumento en la cooperación al desarrollo orientado a la inversión en infraestructuras y otras acciones que garantizaran complementar la garantía de la educación de manera gratuita desde la primera infancia hasta la enseñanza secundaria. Con el fin de presionar las decisiones que se tomarían, más de 600 entidades de diversas regiones del mundo firmamos la Declaración del Fórum de la Sociedad Civil para la Financiación del Desarrollo. Allí poníamos de manifiesto nuestra preocupación por el rol central que la financiación privada estaba ejerciendo en los procesos de negociación para la financiación del desarrollo, especialmente respecto a la privatización y comercialización de algunos sectores, como el de la educación.

Los últimos momentos de definición de la nueva agenda para la educación se dieron en el Foro Mundial de ONG realizado en Incheon (República de Corea) que antecedió el Foro Mundial sobre la Educación 2015, del que también participamos y que sirvió para consensuar los compromisos en educación en esta nueva etapa.

Las y los representantes de la sociedad civil participantes debatimos el futuro de la educación y consensuamos la adopción de una Declaración: "Hacia el derecho a la educación inclusiva, de calidad, pública y el aprendizaje permanente más allá de 2015". Este documento, presentado a las y los ministras/os de educación presentes y otros actores clave en la apertura del Foro Mundial sobre la Educación 2015, reafirmaba que la educación es un derecho fundamental y bien público clave para la promoción de la justicia social, económica y ambiental. Además, se reconocía que la participación de la sociedad civil tendría que estar institucionalizada y garantizada en todos los procesos, siendo crucial para asegurar que los gobiernos rindan cuentas en el logro de una educación inclusiva para todos y todas. También establecía la posición de la sociedad civil sobre temas relacionados con la educación de calidad, el acceso y la equidad; así como en relación al rol de los y las docentes, los indicadores y la financiación.

Los 17 puntos presentados en la Declaración tuvieron gran acogida y muchos de ellos fueron incorporados a la Declaración de Incheon y al Marco de Acción para la Educación 2030, aprobado finalmente en noviembre de 2015, en París.



Finalmente, en las discusiones sobre la Nueva Agenda de Desarrollo Sostenible llevadas a cabo en Nueva York, en septiembre de 2015, como comunidad educativa pudimos celebrar otra gran victoria: la incorporación de la educación como un derecho humano, y un objetivo único (el ODS 4): “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. Los compromisos internacionales con la educación estaban sintetizados en una agenda única y coherente y un Marco de Acción que comprometía a los gobiernos, a la comunidad internacional y también a la sociedad civil a garantizar una educación universal e inclusiva a lo largo de toda la vida.

### **La construcción de alianzas y la participación social hacia el futuro: algunas propuestas**

Constituye motivo de especial celebración que 193 países tengan ahora una agenda renovada, holística y universal, que reconozca y reafirme el derecho humano a la educación de todas y todos.

Además, la presencia de la sociedad civil, de manera institucionalizada al más alto nivel en la discusión sobre la nueva agenda educativa, reafirma la seriedad del compromiso asumido por la sociedad civil organizada en la construcción e implementación de los objetivos y metas de la Agenda 2030.

Vemos que la institucionalización de la participación de la sociedad civil en todo este proceso es una conquista en sí misma. La realización de consultas oficiales, la participación en estructuras de seguimiento de los acuerdos y la participación en los debates y espacios de acuerdos es sin dudas uno de los avances más significativos para la sociedad civil. Este tipo de estrategias debe involucrar a cada vez más organizaciones, de manera que se amplíe su base de legitimidad.

La participación de la sociedad civil organizada en los distintos niveles (local, nacional e internacional) y los espacios de articulación –con sindicatos y otros “aliados”– han logrado introducir cambios significativos en las propuestas presentadas a lo largo de los últimos años, hasta culminar en una ambiciosa agenda de desarrollo sostenible y de educación para los próximos años.

Muchas organizaciones de la sociedad civil en el mundo estamos ahora atentas a la necesidad de luchar por esta Agenda de Desarrollo Sostenible amplia y centrada en el respeto y cumplimiento de los derechos humanos, así como en garantizar que se respete la indivisibilidad, interrelación e interdependencia de los mismos. Nos sentimos profundamente involucrados en este momento histórico y en todo su proceso que, aunque perfectible, ha dado algunos buenos resultados.

Fueron años de intensas y continuas movilizaciones, reflejadas en la participación en consultas, organización de eventos, producción de un sinnúmero de documen-

tos, difusión de posicionamientos y estudios, afianzamiento de alianzas y apertura de espacios de diálogo a todos los niveles, sobre todo en espacios de toma de decisiones. Esto es un aprendizaje que un conjunto importante de la sociedad civil argentina tiene y que debe ser valorado por el Estado para generar ámbitos de verdadero diálogo social y de construcción de políticas a nivel nacional tendientes a cumplir el conjunto de los ODS. Si bien este diálogo es necesario en todos los objetivos, en lo referido al ODS 4, no es aceptable que se promueva un diálogo sobre educación sin convocar a los sindicatos docentes y a las organizaciones de la sociedad civil. Una vez más decimos que sólo con alianzas inclusivas los objetivos podrán ser cumplidos.

Por otra parte, reconocemos que las limitaciones de nuestras propias estructuras han impedido que podamos escuchar todas las voces, incluso dentro de la propia sociedad civil. Compartir este camino quizás aliente a otras organizaciones sociales a promover su participación en la construcción de las alianzas inclusivas que se requieren para que la Agenda 2030 sea cumplimentada.

Consideramos que cuanto más se conozca y se difunda la Agenda 2030 y las posibles estrategias de incidencia para hacerla efectiva, más organizaciones y personas se sumarán a este movimiento nacional y mundial por una sociedad más justa, respetuosa de los derechos humanos y cuidadosa del medio ambiente. Sólo el involucramiento de más personas y organizaciones nos permitirá conformar redes y coaliciones más fuertes, más legítimas y más capaces de incidir en las definiciones de las políticas públicas tanto a nivel nacional como global.

Por ello es que estamos comprometidos, junto con las tres centrales sindicales argentinas y otras muchas organizaciones sociales y sus redes, en la construcción a nivel nacional de la Plataforma Argentina de Seguimiento de la Agenda 2030, una estructura de participación social amplia que permita dar seguimiento a los compromisos asumidos.

No queda mucho tiempo. Quedan sólo doce años.



## La inclusión social de los y las jóvenes en la Agenda 2030

Adrián Falco - Rolando Kandel -  
Cecilia López Chapato - Yosleidy Mendoza - Alejandra Solla

*Fundación SES - Red Encuentro*

Las alianzas estratégicas entre diferentes Estados, sociedad civil y actores del sector privado constituyen la mejor vía para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados por la Agenda 2030.

En ese marco, resulta necesario interrogarse sobre cuáles son las condiciones necesarias para la movilización efectiva de recursos, el tipo de estrategias, aportes y diálogos que se requiere impulsar y quiénes son los sectores necesarios para lograr un modelo de alianzas que impulsen el desarrollo.

El presente artículo se propone identificar los desafíos y roles de los diferentes actores que intervienen en una de las problemáticas clave en el debate sobre el desarrollo, la inclusión social juvenil, partiendo del análisis del rol del Estado en la coordinación de los mecanismos de financiamiento y la gestión de políticas sociales, así como la perspectiva desde el sector de las organizaciones sociales y la experiencia concreta de Fundación SES en la gestión de programas con foco en la inclusión social juvenil desde una perspectiva intersectorial.

### Algunas alertas sobre los caminos para financiar el Desarrollo Sostenible

El financiamiento para el desarrollo es, sin dudas, uno de los debates más relevantes a nivel global. Alrededor del mundo se cuentan por miles los foros supragubernamentales que trabajan sobre diferentes temáticas con el objetivo central de mejorar la calidad de vida de las personas tratando de rescatar a las más de 700 millones que viven en condición de extrema pobreza en el mundo<sup>1</sup>. Esto, según el ODS 17 ("Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el Desarrollo

---

1 702 millones de personas viven en condición de extrema pobreza en el mundo, lo que representa el 9,6% de la población mundial, según el informe Global Monitoring Report (23 de octubre de 2015), elaborado conjuntamente por el Banco Mundial y el FMI,

sostenible”), nos enfrenta al desafío de movilizar recursos desde diferentes espacios y fortalecer la sinergia entre gobiernos, sector privado y sociedad civil.

La implementación de esta agenda supone una amplia y comprometida participación del sector público, en la piel de los Estados, pero más aún del sector privado. La triada imaginada podría visualizarse como un flujo de recursos, vía inversiones, desde el sector privado hacia resortes básicos del desarrollo como energía sostenible, infraestructura y transporte con la orientación y control de los Estados y el apoyo de las organizaciones y, agregamos también, movimientos sociales. Para que este flujo sea posible –siga diciendo el ODS 17–, es necesario que los actores involucrados logren una base de entendimiento sobre principios, valores, visión y objetivos compartidos.

La idea del desarrollo ha sido ampliamente tratada en diversas etapas de nuestra historia y por diversos especialistas, pero siempre se ha sostenido, más allá de matices, una divisoria de aguas respecto de quiénes serían los beneficiarios o beneficiarias ulteriores de ese desarrollo. El desarrollo presentado como la mejora en indicadores de pobreza, inclusión, acceso a servicios básicos, etcétera; o el desarrollo presentado como mejoras competitivas para el capital extranjero. El desarrollo, a través del fortalecimiento de los mercados internos, priorizando el crecimiento de pequeñas y medianas empresas y el trabajo genuino y de calidad; o el desarrollo basado en la denominada “teoría del derrame”.

En Argentina, durante algunos períodos, el fortalecimiento de su mercado interno fue la puerta de acceso para potenciar un incipiente desarrollo en áreas clave como la industria, la ampliación de derechos, la incorporación de la tecnología en espacios educativos y de la administración pública, el fortalecimiento de las áreas destinadas a la vigilancia y control de flujos de inversión para priorizar la inversión productiva por sobre la especulativa.

Sin embargo, algunos estudios desarrollados por instituciones que abordan la temática del financiamiento del Estado plantean que existen mecanismos que operan de manera negativa en los presupuestos públicos y están vinculados con la evasión y elusión de los impuestos. Esas prácticas, de no regularse, incrementarían el fuerte impacto sobre la concreción de todos los objetivos de la Agenda 2030.

Si pensamos en cómo se financian políticas centrales para el desarrollo económico, social y cultural de un país como Argentina, encontramos que algunos de los canales de ese flujo de recursos son, por un lado, los impuestos que el Estado recauda para hacer frente al gasto público en general. Otro canal es el endeudamiento (externo o interno) para financiar, en el mejor de los casos, obras de infraestructura, y en el peor de los casos, gastos corrientes. Un tercer canal de importancia estratégica son las utilidades de las empresas estatales. Otro, la movilización desde otros sectores como la cooperación internacional para el desarrollo.

Desde nuestro sector social comprendemos que el Estado constituye el actor central en la garantía de los derechos de la población. Las inversiones, los gastos, la

soberanía económica y los mecanismos de impulso al financiamiento, así como la movilización de recursos desde una perspectiva integradora que incluya roles y responsabilidades compartidas con actores y sectores con injerencia temática, son cuestiones fundamentales de su agenda.

Asimismo, el Estado tiene además en las políticas públicas herramientas de intervención fundamentales para impactar sobre las problemáticas sociales que vulneran los derechos de la población, particularmente la inclusión social y la redistribución de recursos en los sectores poblacionales excluidos.

Este rol coordinador y de injerencia a través de la política pública presenta para el Estado grandes desafíos en el actual contexto regional y nacional de desaceleración económica, disminución de la inversión extranjera y de insuficientes mecanismos de regulación de los flujos de capitales que propician la evasión fiscal.

El correlato social de esta situación se traduce en el incremento de indicadores de desigualdad social, incremento de las tasas de desocupación, disminución del empleo asalariado e incremento de la precariedad laboral, que impactan en amplios sectores poblacionales de forma diferenciada. Al respecto, desde Fundación SES desarrollamos acciones con foco en la inclusión social de las juventudes a partir del impacto en este sector poblacional de los indicadores sociales. En este sentido, diversos estudios alertan sobre los indicadores de deserción escolar y dificultades para el acceso al mercado laboral. IPE-UNESCO (2009) señala que, para el año 2008, cursaba el último año de la escuela secundaria menos de la mitad de la cantidad de alumnos que cursó el primer año (45%).

Asimismo, la OIT advierte que en la Argentina actual los déficits de trabajo se manifiestan de forma diferenciada entre población adulta y jóvenes, y esto se expresa, entre otras dimensiones, en mayor tasa de desocupación juvenil (19,1% jóvenes, frente a 4,5% en adultos), mayor tasa de empleo asalariado no registrado (58,7% jóvenes, frente a 28,9% en adultos), y menores salarios promedio (OIT, 2015). Según el INDEC, la tasa de desempleo juvenil en el primer trimestre de 2017 fue del 17%, ocho puntos más que la tasa total de la población, que alcanzó el 9,2 por ciento.

Para Barbetti (2010), el desmantelamiento de la sociedad de bienestar ha desgarnado las instituciones clásicas de socialización en su rol de protección frente a los riesgos sociales. Aparece entonces la necesidad de diseñar abordajes complejos y multidimensionales frente a la problemática de inclusión social de la juventud. Se plantea así el desafío de avanzar en la reflexión sobre nuevas institucionalidades para impulsar la inclusión de los colectivos jóvenes, entre las cuales la inclusión educativa y laboral resulta un eje fundamental. Las organizaciones sociales tienen un aporte fundamental en esto.

De acuerdo al enfoque de distintos organismos internacionales involucrados en la temática, las políticas y programas de inclusión social deberían desarrollar abordajes integrales, multidimensionales e intensivos en su implementación; articular objeti-

vos a corto, mediano y largo plazo, e incidir en los múltiples factores intrínsecos y extrínsecos que condicionan la trayectoria laboral de los jóvenes (FOMIN, 2013; Conferencia Internacional del Trabajo, 2005). Sin embargo, aún son escasos los estudios empíricos que, mediante el análisis de estos programas –sus estrategias, resultados, impactos y sus costos y beneficios económicos–, contribuyen a mejorar su formulación e implementación (Bertranou y Casanova, 2015; Dema y otros, 2015).

En este marco, gobiernos de orientación popular han impulsado el diseño y ejecución de políticas públicas de educación, formación y trabajo, asignando mayores recursos para acciones enfocadas en la inclusión social, los procesos de inserción laboral y las oportunidades de desarrollo de los jóvenes. Comienza así a circular una concepción de la inserción laboral como derecho que se aparta del enfoque que responsabiliza a los sujetos por su propia situación de pobreza (Jacinto, 2010).

Desde el sector de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se plantean dos líneas fundamentales de intervención frente a la problemática. Por un lado, formular modelos de intervención propios para abordar cuestiones como el desarrollo de competencias laborales entre los y las jóvenes (capacitación laboral y formación profesional), la construcción de puentes con el mundo del trabajo formal, y la transmisión de herramientas e información a los jóvenes sobre las reglas del juego del mundo del trabajo (Jacinto, 2010). De esta manera, las OSC ingresaron al espacio de las políticas públicas de empleo joven<sup>2</sup> produciendo y movilizand recursos propios, acumulados a lo largo del tiempo –recursos humanos, cognitivos (información), interactivos (de organización) y de confianza–. La producción, gestión y movilización de estos recursos permitió a las OSC posicionarse como actores técnicos relevantes, fortalecer la coproducción<sup>3</sup> de las políticas públicas asociadas al empleo joven –con las tensiones propias de un colectivo con intereses diversos– e iniciar un proceso tendiente hacia su coconstrucción<sup>4</sup> (De Piero, 2005).

---

2 Siguiendo a Subirats y otros (2008:57), se entiende por espacio de una política pública “el marco más o menos estructurado, formalizado y poblado por actores públicos que interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas”.

3 La coproducción implica un proceso de negociación entre los diferentes actores privados y el gobierno local para definir la estrategia de implementación de una política pública y su operacionalización y puesta en marcha.

4 Si la participación de las OSC es vinculante e implica un trabajo en cooperación (en partenariat) con el Estado, tiene lugar un proceso de coconstrucción de las políticas públicas (Vaillancourt, 2011). En este caso, las organizaciones pueden incidir sobre los marcos generales de la acción pública: sus objetivos estratégicos, el volumen de financiamiento, el marco regulatorio, etcétera, pero no necesariamente participan en la etapa de implementación y en las decisiones que esta demanda.

El segundo nivel en el análisis de los aportes de las organizaciones sociales se relaciona con la capacidad para movilizar recursos, tanto propios como de la gestión de fondos externos, a través de la cooperación internacional para la implementación de programas sociales con impacto en la problemática, la tracción de recursos privados, y la canalización de recursos que invierten las propias familias y los propios jóvenes.

### Ejemplos en Juventudes y trabajo, y juventudes y educación

Las casi dos décadas de trabajo de Fundación SES por la inclusión de los y las jóvenes nos permiten sostener que, cuando se trata de procesos de promoción de la inclusión laboral juvenil, el trabajo colaborativo entre los diversos sectores (sector privado, público, sindical y social) es un factor clave para la obtención de mejores impactos en sus resultados, tanto en las variables más duras de trayectorias laborales como en incidencia en políticas públicas.

Desde SES hemos desarrollado metodologías en el marco de programas impulsados por el Estado o en alianza con él, donde la intermediación laboral se plantea como un proceso que aborda dos dimensiones fundamentales para la trayectoria laboral de los y las jóvenes en situación de vulnerabilidad: la dimensión individual (los aspectos formativos del joven y su perfil ocupacional) y la dimensión social (el entorno laboral y la demanda de empleo existente en un territorio). Esta modalidad de intermediación laboral reconoce que el diagnóstico del desempleo juvenil no puede limitarse a la falta de capacidades de los jóvenes desocupados, sino que debe además reconocer la existencia de barreras sociales y productivas que limitan el acceso de los jóvenes al mundo del trabajo (Fundación SES, 2016).

De acuerdo con el estudio Lecciones aprendidas sobre intermediación laboral, realizado por Fundación SES, con participación de experiencias de nueve países, en el marco del Programa Fondo de Tecnología para la Inclusión laboral financiado por el BID, se identificó el impacto de la participación en recursos de las organizaciones sociales. Dicha medición de experiencias incluyó el análisis de inversión de recursos que hacen las familias, el Estado y las instituciones financiadoras de programas de inclusión laboral. De acuerdo a los datos arrojados por el estudio, las organizaciones realizan un aporte significativo en el conjunto de costos de programas de intermediación laboral. Dicho aporte emparda y/o supera los recursos que ponen la cooperación internacional, los Estados y las propias familias<sup>5</sup>. Estas experiencias muestran además la capacidad de las instituciones para movilizar fi-

5 Disponible en <http://www.fundses.org.ar>



nanciamiento para implementar experiencias que promuevan la inclusión social y laboral.

El mismo estudio da cuenta de las importantes inversiones de las organizaciones en los trayectos de inclusión laboral juvenil, donde se construyen y validan metodologías de acompañamiento.

En igual sentido, resulta valiosa la experiencia del programa Fortalezas, iniciativa desarrollada a partir de la articulación de una organización social (Fundación SES) y una fundación empresaria de Suiza (Jacobs Foundation). Dicha iniciativa tuvo además participación de organizaciones de diferentes orígenes, como Argentina, Colombia y Brasil.

Fortalezas apunta a fortalecer organizaciones de la sociedad civil, apoyando la implementación de proyectos de inserción laboral basados en una teoría de cambio que sostiene que cuando una organización social mejora su capacidad de gestión y de articulación con los actores del entorno, es capaz de alcanzar mejores resultados en sus intervenciones sociales. También, cuando se propone incidir en la construcción de políticas públicas y establecer acuerdos con el sector privado para asegurar la continuidad y ampliar la escala de sus iniciativas probadas. Asimismo, esta experiencia muestra el impacto que el fortalecimiento organizacional genera en los procesos de inclusión laboral de jóvenes, sobre todo cuando este fortalecimiento genera nuevas capacidades y nuevas articulaciones interinstitucionales junto al incremento de la participación de los jóvenes involucrados.

En el ámbito educativo, la Red de Organizaciones por el Derecho a la Educación, de alcance nacional, constituyó un espacio de articulación de organizaciones sociales con la política pública y las instituciones del sistema de educación formal para atender problemáticas de deserción escolar.

La Red desarrolló acciones vinculadas a los programas promovidos por el Ministerio de Educación, que ha reconocido el importante rol de las organizaciones sociales en la promoción y reivindicación del derecho a la educación. Por otro lado, desde la Red se promovió la articulación entre el sistema educativo y, en particular a nivel territorial, de cada escuela, con la organización social. A su vez, esta práctica innovadora intersectorial implicó una exploración bilateral de nuevas metodologías, originadas en los ámbitos formal y no formal, que estuvieron estructuralmente en diálogo. Estas prácticas además facilitaron generar aprendizajes institucionales, modificación de prácticas propias y generación de nuevas prácticas pedagógicas integradas, conservando cada actor su rol y experiencia.

Desde experiencias más recientes impulsadas por SES se identifica el valor de la articulación sociedad civil-sector privado y Estado en el desarrollo de programas que incorporen las prácticas formativas en el lugar de trabajo. Dichos procesos son parte de esfuerzos de articulación entre organizaciones sociales, empresas y Estado, con participación de instituciones educativas y en diálogo con organizaciones

sindicales. Este modelo de trabajo articulado impulsa el diálogo con el sector empleador en la construcción de dispositivos para facilitar el acceso de los jóvenes al trabajo. Asimismo, suma tanto la perspectiva de los jóvenes y sus demandas como el rol de las organizaciones y Estado en dicho proceso para el desarrollo de acciones de formación en un marco de protección y garantía de derechos.

En el ámbito educativo, y a partir del trabajo de la Red, es posible indicar que las organizaciones sociales acompañan a las familias reconociendo la singularidad de cada una de sus situaciones, el conocimiento del territorio a partir de una larga experiencia de trabajo comunitario y la posibilidad de articulación con el sistema educativo y otros actores institucionales (particularmente aquellos vinculados a la seguridad social y las políticas sanitarias). La posibilidad de vincular las iniciativas llevadas a cabo en los espacios socioeducativos de las organizaciones con las propuestas escolares, impacta sobre la coherencia y complementariedad de espacios y recursos disponibles en cada territorio.

Estas experiencias, además, generaron procesos de análisis de contextos, procedimientos, actores intervinientes y políticas públicas, y procesos de planificación e implementación de transformaciones. Ello permite afirmar que, con diferentes grados de sistematización, documentación y difusión, las organizaciones sociales vienen construyendo conocimiento valioso, cercano a las necesidades vinculadas a su misión institucional, con repercusión en todos los actores intervinientes y, en algunos casos, con impacto en políticas públicas.

## Conclusiones

Los modelos políticos vigentes en algunos de los países de la región marcan un cambio que discontinúa la tendencia de la última década, lo que conlleva a la implementación de políticas públicas que pueden propiciar un incremento del desempleo y la exclusión, con pérdida de recursos y efectividad de las prácticas destinadas a las problemáticas que afectan a las juventudes. Esta coyuntura desafía a los actores comprometidos con la problemática, poniendo en evidencia la urgencia de implementar alianzas con impacto en la mejora de las condiciones de vida y la inclusión social efectiva de los sectores juveniles vulnerables.

Al respecto, el acceso de los y las jóvenes a trayectorias vitales hacia un trabajo decente está condicionado por su nivel de vulnerabilidad, y por la convergencia de circunstancias que aumentan el riesgo de sufrir contingencias que disminuyen su bienestar. Ante la evidencia de que la escolaridad ya no es un seguro de inserción en el mercado de trabajo (Filmus y Calcar, 2013; Jacinto, 2008) y de que los factores que inciden en la trayectoria laboral de los y las jóvenes exceden el ámbito de las políticas de empleo, se presenta la necesidad de repensar los programas de inclusión joven y el papel de los distintos actores públicos y privados, directa e indirectamente involucrados en esta problemática.

Por esto consideramos que al momento de diseñar programas es necesario tener en cuenta las diferencias entre los contextos de implementación, así como el nivel de desarrollo de las organizaciones para optimizar los resultados. En la medida en que existe una relación positiva significativa entre el mayor desarrollo institucional y mejores resultados, es preciso considerar la incorporación en el diseño de los programas de un componente de fortalecimiento institucional de las OSC.

En esta línea, resaltamos la centralidad del rol del Estado como instancia de control del cumplimiento de los mecanismos de financiamiento de las políticas públicas, así como de actor y mediador entre la educación y el mercado laboral. Sin embargo, se requiere incorporar y profundizar la perspectiva intersectorial de las políticas públicas, desde su diseño, implementación y seguimiento con actores e instituciones que permitan incluir las múltiples y diferenciadas dimensiones de abordaje en los procesos de inclusión social de los jóvenes.

En esta perspectiva, se requiere generar espacios de diálogo intersectorial en los cuales construir y fortalecer consensos sobre los roles, necesidades y potencialidades de los diferentes actores: el sector público en el diseño de políticas públicas para la inclusión social, generando un marco normativo favorable para el desarrollo con equidad social, la coordinación de actores y la supervisión para el cumplimiento de responsabilidades y acuerdos de cada parte; el sector privado, generando estructuras que favorezcan la inclusión social de los sectores vulnerables, a la vez que actúen como agentes clave en la movilización de recursos financieros y la aplicación de los marcos normativos nacionales que facilitan el desarrollo; el sector de las organizaciones sociales, aportando la mirada local, la flexibilidad en el diseño e implementación de metodologías de intervención social y la medición de impactos de las acciones intersectoriales, y como actores clave para generar el diálogo social.

## Bibliografía

BARBETTI, P. (2010). *Estrategias de inclusión socio-laboral juvenil. Acerca del papel del Estado, las Empresas y la Sociedad Civil en los diseños normativos de las políticas públicas*. II Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercado de Trabajo. RED SIMEL. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 11 y 12 de junio.

DE PIERO, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

FILMUS, D. y CALCAR (2013). Clase 10: Perspectivas sobre el vínculo entre la educación y el trabajo. En *Curso virtual Jóvenes, Educación y Trabajo*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

FOMIN (2013). Documento de referencia. Evaluación del desempeño del FOMIN en la promoción del empleo para jóvenes. Buenos Aires: Autor.

JACINTO, C. (2008). Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral. *Revista de Trabajo* n° 6, 123-142.

JACINTO, C. (Comp.) (2010). Introducción. Instrumentos para un marco analítico de los dispositivos de inserción laboral de jóvenes y su incidencia en las trayectorias. En C. JACINTO (Comp.). *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes: políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*. (pp. 15-50). Buenos Aires: Teseo; Ides.

IPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires (2009). *Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo* (1ra ed.). Buenos Aires: Autor.

OIT (2005). Conferencia Internacional del Trabajo. Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 93° CIT. Ginebra: Autor.



## La implementación de la Agenda 2030 en el ODS 17: Alianzas para lograr los Objetivos

**Hernán Medina - Agustina Carpio**

*Instituto para la Participación y el Desarrollo (INPADE), bajo el programa FOCO*

*Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos*

Cuando hablamos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo hacemos también respecto de metas a alcanzar, metas que a su vez se expresan en indicadores que permiten evaluar cómo llegar a cumplimentarlos y, así, saber si los Estados han consumado o al menos se han acercado a los compromisos asumidos en la Agenda 2030. No obstante, cada uno de los Estados que ha asumido este compromiso ante las Naciones Unidas tiene de por sí diferentes características en relación con los mismos indicadores que le permiten saber cómo evaluar si el objetivo se ha alcanzado o, al menos, hasta dónde lo ha hecho.

El último objetivo, el ODS 17, aborda las alianzas para lograr los Objetivos. A partir del mismo, se estipula que ha de ser necesario crear los espacios de discusión, permanencia, vigilancia y monitoreo para responsabilizar a los Estados con el compromiso tomado.

Las alianzas, los acuerdos y/o los tratados entre la sociedad civil, el Estado y el sector privado son fundamentales a nivel local, regional y global para llevar a cabo dicho cumplimiento. Es responsabilidad de la sociedad civil formar parte de estos espacios y su derecho incidir en la toma de decisiones.

Por ello, los bloques como el Mercosur y la Unasur y/o los tratados y alianzas que se han establecido y manifestado entre los países de la región y/o a nivel global, deben ser herramientas para llevar a cabo un proceso de integración que convoque a una participación social más amplia y más crítica, porque a partir de allí es que podremos evaluar qué tipo de integración queremos con los acuerdos o alianzas que pactemos.

Existen diferentes tipos de alianzas entre distintos actores sociales, ya sea entre sociedad civil y Estado, Estado y sector privado, sector privado y sociedad civil, et- cetera. Alianzas que son necesarias siempre para la integración y superación de las políticas de los países, y en las cuales cada uno de los articuladores debe mantener la vocación fundamental de trabajar conjuntamente con una visión de principios y valores compartidos.

A la sociedad civil le toca el rol de poner de manifiesto los compromisos tomados por los Estados, ejerciendo su derecho de exigir a los gobiernos que asuman dichos compromisos.

En este texto queremos reflejar cómo las alianzas pueden y deben tener un enfoque y una visión basados en los derechos humanos, es decir, determinar el eje transversal necesario para garantizarlos. Para ello, expondremos entonces algunos de los indicadores del ODS 17 que nos permitirán evaluar el camino recorrido desde su implementación.

## **Performance de Argentina respecto del ODS 17**

### **1. Finanzas**

#### **Indicadores**

El indicador 17.1 establece el fortalecimiento de la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole. Por su parte, el 17.2 vela por que los países desarrollados cumplan plenamente sus compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados; se alienta a los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo a que consideren la posibilidad de fijar una meta para destinar al menos el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados.

El 17.3 establece la movilización de recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo. El 17.4 exige la ayuda a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas coordinadas orientadas a fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda, y hacer frente a la deuda externa de los países pobres muy endeudados, a fin de reducir el endeudamiento excesivo. Finalmente, el 17.5 pide la adopción y aplicación de sistemas de promoción de las inversiones en favor de los países menos adelantados.

#### **Adaptación de Argentina**

Argentina es un país netamente emisor de remesas, es decir, la cantidad de remesas enviadas es superior a la de remesas recibidas (siete veces más). En 2016, los inmigrantes enviaron desde Argentina 3.766,9 millones de dólares a sus países de origen, 150,3 millones de dólares más que en 2015, frente a los 541,7 millones de dólares que recibió el país.

Las remesas que salen de Argentina tienen como destinos principales España, Bolivia y Paraguay, mientras que el país recibe remesas, en menor cuantía, desde España, Estados Unidos e Italia, principalmente. Según el presupuesto enviado al

Congreso, sólo en intereses, el gobierno de Mauricio Macri pagará 406.000 millones de pesos durante 2018. Unos 1100 millones por día, o 46 millones de pesos por hora. De esta forma, los servicios de la deuda serán el principal gasto de la administración central, que se llevará 28 pesos por cada 100 presupuestados. La cifra no contempla el pago de capital ni de todos los intereses que se deben pagar que pasarán a ser parte del capital. La última información oficial disponible del Ministerio de Finanzas, a cargo de Luis Caputo, muestra que el saldo de la Deuda Pública al 31 de marzo de 2017 es de 298.000 millones de dólares. Esta es solo la deuda del Estado Central. Es decir, no figuran aquí las deudas de provincias, municipios, empresas del Estado, organismos nacionales, fondos fiduciarios, ni juicios contra el Estado con sentencia firme. Ello significa que la actual administración –como todas las anteriores– mantiene en secreto los montos totales de la Deuda Pública Nacional y no presenta demostración alguna de la capacidad de repago sobre dichas deudas, que siguen creciendo en forma extraordinaria. La administración del presidente Macri heredó de la gestión anterior un stock de deuda de 254.000 millones de dólares. El nuevo gobierno la aumentó en unos 35.000 millones de dólares en 2016 y 38.000 millones en 2017, proponiendo para el ejercicio 2018 otro aumento de unos 47.000 millones. En total 120.000 millones de dólares de nueva deuda, en tres años. Además, la estructura de la deuda actual empeora no sólo el *quantum* de las obligaciones (casi 300.000 millones de dólares), sino también en su composición, debido a la proporción creciente de Deuda Externa sobre Deuda Total (más del 35 %), las mayores tasas de interés (del orden de un 6/7 % anual), la menor vida promedio (7,2 años) y el monto rápido y fuertemente creciente de los intereses a pagar.

Conforme al Presupuesto 2018 enviado al Congreso, en este año le caen al gobierno vencimientos de capital por 66.600 millones de dólares que no se amortizan en forma neta, sino que se cancelan tomando nuevas deudas por un valor de 113.000 millones, o sea, con el aumento adicional citado de los 47.000 millones durante el próximo ejercicio. Es decir que, durante 2018, el ministro de finanzas Caputo estará firmando emisiones de Deuda del Estado a un promedio de 6000 millones de pesos por día.

## 2. Tecnología de la información y las comunicaciones

### Indicadores

El indicador 17.6 establece la mejora de la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación, y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas, mejorando la coordinación entre los mecanismos existentes, a nivel de las Naciones Unidas, y mediante un mecanismo mundial de facilitación de la tecnología. El indicador 17.7 promueve el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión a los países en desarrollo en condiciones favo-



rables, incluso en condiciones concesionarias y preferenciales, según lo convenido de mutuo acuerdo. Por su parte, el 17.8 tiene como objetivo poner en pleno funcionamiento, a más tardar en 2017, el banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la creación de capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación para los países menos adelantados, y aumentar la utilización de tecnologías instrumentales, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones.

### **Adaptación de Argentina**

El informe El estado de la banda ancha 2017, de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), que muestra el estado y las tendencias de los despliegues de banda ancha en todo el mundo, señaló que Argentina se halla entre los ocho países del mundo con más infraestructura para el tráfico de Internet durante el año 2017, habiendo un crecimiento del número de nuevos Puntos de Intercambio (IXP), una infraestructura de apoyo que puede ayudar a reducir la latencia y los costos de tránsito en línea. Los IXP (Internet Exchanges Points) son componentes fundamentales de la red, ya que a través de ellos se produce el intercambio de tráfico entre las redes de diversas entidades (operadores, proveedores de acceso, organismos de gobierno, entidades académicas, etcétera.), y su objetivo es lograr la eficiencia del ruteo de Internet, mejorando la calidad de servicio y minimizando los costos de interconexión, según la explicación de la Cámara Argentina de Internet.

El documento del organismo de ONU resaltó a los ocho países que tienen más de diez IXP nacionales: Estados Unidos (84), Brasil (27), Rusia (21), Argentina y Alemania (20), Australia (18), y Francia y Japón (16). Por su parte un informe del Centro de Estudios Servicios Públicos y Privados (CESPUP) en el que se analiza la evolución de la inclusión o inserción de Internet fija por provincias en la Argentina, advierte que los accesos a Internet dentro del territorio argentino aumentaron un 7% en el año 2016 con respecto a 2015, con la incorporación de casi medio millón de clientes al servicio (7.229.615 contra 6.746.891).

Esta expansión dista de las tasas de crecimiento de dos dígitos registradas en el período 2009-2013. El informe avisa que este crecimiento es dispar respecto de las posibilidades de acceso en las diferentes regiones del país, lo cual repercute en tres factores fundamentales de este servicio: calidad, precio y competencia del servicio. Por otro lado, el centro de estudios apuntó que "si bien la tendencia para el 2017 se muestra creciente, dista mucho de la potencial expansión que se podría alcanzar teniendo en cuenta el despliegue de Fibra Óptica".

## **3. Desarrollo de la capacidad**

### **Indicadores**

El indicador 17.9 establece el aumento del apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidades eficaces y específicas en los países en desarro-

llo, a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los ODS, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.

### Adaptación de Argentina

Desde hace 25 años, el Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular diseña y ejecuta programas y proyectos de cooperación, que en los últimos años se alinearon al logro de los ODS, de acuerdo al compromiso nacional asumido con esta Agenda. En la actualidad, se encuentra vigente el Marco Estratégico de Cooperación para el Desarrollo, 2016-2020, que armoniza el trabajo de 17 agencias (residentes y no residentes en el país) con las prioridades nacionales de desarrollo, y las metas de los ODS.

Otros espacios de trabajo, aparte del existente con Naciones Unidas, son la Secretaría General Iberoamericana, el Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional del Mercosur y Unasur. Se espera contribuir a que, en 2030, todos los países de la región latinoamericana hayan recibido apoyo de la cooperación argentina para la implementación de planes nacionales orientados al logro de los ODS, ya sea en el marco de cooperación bilateral o a través de instancias multilaterales regionales.

Sin embargo, un incidente a finales de 2017 opacó la labor argentina. En el marco de la Cumbre de la Organización Mundial de Comercio (OMC) celebrada a finales de 2017 en Buenos Aires, el gobierno de Mauricio Macri decidió impedir la entrada de 64 integrantes de ONG y periodistas que habían sido acreditados para cubrir el evento. “El equipo de Seguridad de la organización de esta Conferencia Ministerial anticipó a la OMC la existencia de algunos inscriptos, registrados por dicha organización en nombre de algunas ONG, que habían hecho explícitos llamamientos a manifestaciones de violencia a través de las redes sociales, expresando su vocación de generar esquemas de intimidación y caos”, sostuvo el gobierno argentino. “En función de la calificación de tales antecedentes, la organización local ha entendido oportuno indicar que las personas asociadas a tales propuestas disruptivas y/o violentas no podrían ser acreditadas para ingresar al recinto de reuniones de la Conferencia Ministerial”, afirmó en su momento la Cancillería. La OMC, no obstante, desmintió esa versión e indicó que la responsabilidad por la prohibición era del gobierno de Macri. Incluso el diario *The Financial Times* publicó que los integrantes de la OMC intentaron convencer a los funcionarios argentinos de que revertiera su decisión. Finalmente, el gobierno argentino dio marcha atrás con algunas deportaciones, aunque no todas, como en el caso de la directora ejecutiva de la Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), con sede en Ecuador.

## 4. Comercio

### Indicadores

El indicador 17.10 establece la promoción de un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Or-

ganización Mundial del Comercio, incluso mediante la conclusión de las negociaciones en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo. El 17.11 posee como meta el aumento significativo de las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020. Por último, el 17.12 busca la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países menos adelantados, conforme a las decisiones de la Organización Mundial del Comercio.

### **Adaptación de Argentina**

A finales de 2017, la Cancillería analizó recurrir a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en caso de que el gobierno de Estados Unidos mantuviese los derechos compensatorios entre 54,36 y 70,05% a las importaciones de biodiésel argentino, impuestos por presunto dumping, que el gobierno considera violatorios de la normativa internacional, aunque aseguró que busca resolver el diferendo por la vía del diálogo directo con Washington.

Los derechos compensatorios fueron impuestos por la administración de Donald Trump ante una denuncia de la National Biodiesel Board (NBB), cámara que nuclea a productores estadounidenses del sector, que acusa a la industria argentina de recibir subsidios por parte del Estado e incurrir en prácticas de dumping. La Cámara Argentina de Biocombustibles (Carbio) rechazó el aumento, al cual calificó de "injustificado y sin fundamentos". El caso es similar al que en 2016 se cerró entre la Argentina y la Unión Europea en la OMC, cuyo Órgano de Solución de Diferencias (OSD) determinó que eran inconsistentes con la normativa internacional las medidas antidumping impuestas por Bruselas desde 2013 a las importaciones de biodiésel argentino, lo que derivó en la pérdida de un mercado de al menos 1600 millones de dólares anuales. El conflicto se originó luego de que, en noviembre de 2013, la Unión Europea impusiera un derecho compensatorio de 24,6%, por lo que Argentina recurrió a la OMC, que en octubre de 2016 determinó en segunda y última instancia que esa medida era incompatible con varios artículos del Acuerdo Antidumping, entre ellos el referido al cálculo de costos de producción para determinar la existencia de dumping, tal como denuncia hoy Carbio en el caso con Estados Unidos.

Luego de registrar un superávit de casi 2000 millones de dólares en 2016, la balanza comercial argentina cerró 2017 con un déficit de U\$S 8471 millones, según números oficiales del INDEC, que muestran para el acumulado de todo 2017 un aumento del 0,9% en los ingresos por exportaciones pero un crecimiento del 19,7% en el valor de las importaciones.

Según la consultora Radar, este déficit es el mayor de la historia en términos nominales, y representa el 1,5% del PIB, con lo cual incluso frente al PIB es "el más abultado desde 1998 (-1,7%)". Desde la misma consultora ya proyectan para 2018

un déficit aún mayor, en torno a los U\$S 11.000 millones. Según la consultora Ecolatina, el resultado respondió al salto de las importaciones (+16,7% i.a) y a la caída de las exportaciones (-2,4% i.a.), y a que ese proceso, “observado a lo largo de todo el año, estuvo motivado por la apertura comercial y el atraso cambiario.”

La balanza comercial cerró con los 12 meses en rojo, con un aumento del 0,6% en el valor de las exportaciones explicado por la suba del 1,4% en los precios, y una caída del 0,4% en el volumen y un incremento del 19,7% en el valor de las importaciones, con un aumento del 4,6% en precios y un salto del 14,6% en el volumen. Rubro por rubro, el año pasado cayó el valor generado por las ventas de productos primarios (-5,6%) y Manufacturas de Origen Agropecuario (-3,6%), mientras que aumentó el de las exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial (+11,2%) y combustibles y energía (+18,8%, pese a una caída de los precios). En cuanto al incremento de las Manufacturas de Origen Agropecuario, se advierte que fueron explicadas en un 85% por solo cuatro productos: pick-ups, aluminio, tubos sin costura y oro.

Entre las importaciones, los saltos más grandes en valor los dieron los vehículos (+40,9%) y el rubro “resto” (+38,9%), pero todos los segmentos mostraron subas de dos dígitos, tanto bienes de consumo (+20,9%) y combustibles y lubricantes (+15,8%) como las relacionadas a la inversión: bienes de capital (+23%), intermedios (+15,2%) y piezas y accesorios (+14,3%).

Por otro lado, desde Radar señalaron que las importaciones de bienes finales (vehículos y bienes de consumo) representaron en 2017 el 22,8% del total de importaciones, “el nivel más alto desde 2001 y en línea con el promedio de la convertibilidad (22,5%)”. Según los números de Ecolatina, en cambio, esa participación del 24,8% es “la más alta desde 1994” y se encuentra tanto “por encima de la media del período 2003-2015 (17,5%)” como del “promedio de la convertibilidad (22,2%)”.

## 5. Cuestiones sistémicas

### *Coherencia normativa e institucional*

#### Indicadores

El 17.13 exige aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, incluso mediante la coordinación y coherencia de las políticas. Por su parte, el 17.14 pide mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible; mientras que el 17.15 aboga por el respeto al margen normativo y el liderazgo de cada país para establecer y aplicar políticas de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible.

#### Adaptación de Argentina

**Fuga de capitales** > La compra de dólares para atesoramiento fue el elemento principal de salida de divisas en 2017. Según un informe del Banco Central en 2017, se registraron compras de moneda extranjera por 47.931 millones de dólares brutos y 22.148 millones en términos netos, es decir, descontando las ventas

de billetes en el mercado interno. El documento precisa que en diciembre se perdieron 5.515 millones de dólares brutos por compras del sector privado y la fuga fue de 2.737 millones en números netos. Se trata de los niveles de fuga más elevados desde agosto de 2009, cuando estalló la crisis financiera internacional. El desequilibrio estructural de la economía sigue avanzando. El documento de la autoridad monetaria reflejó una fuerte pérdida de divisas por efecto de la cuenta turismo. A lo largo del año se registró un déficit de 10.662 millones de dólares en términos netos y de 12.663 millones brutos. Para 2018, se espera que el desequilibrio de este sector continúe incrementándose. El informe de balance cambiario del Central registró además una fuerte pérdida de dólares en actividades claves para la economía local. Se anotó una pérdida de 887 millones de dólares en el sector automotor en diciembre, mientras que el rojo del comercio fue de 482 millones, seguidos por maquinarias y equipos (463 millones), transporte (364 millones) e industria química, caucho y plástico (306 millones). En contraste, una de las actividades con superávit fue el sector de oleaginosas y cereales, que marcó un saldo positivo de 1680 millones de pesos.

**Dólar** > Apenas seis días después de asumir, Mauricio Macri cumplió con una de las principales promesas de su campaña al dar por terminado el cepo al dólar. Ese día, el dólar cerró a \$ 9,91, mientras que el día siguiente saltó a \$ 13,93 en el marco de una flotación "sucía". Desde entonces y hasta diciembre de 2017 hubo seis momentos críticos:

- Febrero/marzo de 2016. El BCRA confió en que podía bajar rápidamente la tasa de interés. Pasó de 38% a mediados de diciembre a 30,25% a mediados de febrero de 2016. Eso coincidió con vencimientos de dólar futuro y se tradujo en una suba del dólar que quedó muy cerca de \$ 16 el 1 de marzo, y el BCRA vendió dólares al mercado.
- Junio de 2016. Tras el Brexit, el dólar tuvo un acomodamiento cercano al 10 por ciento.
- Noviembre de 2016. Con el triunfo de Trump, hubo incertidumbre en los mercados globales y una suba de la tasa de interés de los bonos a diez años de EE UU, que llevaron al tipo de cambio a acumular un incremento de \$ 15 a \$ 16,10 para mediados de diciembre.
- Mayo de 2017. La crisis en Brasil hizo subir el dólar casi 40 centavos (4,2%) ese mes.
- Agosto de 2017. Previo a las Elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) 2017, el clima político afectó el dólar y obligó al BCRA a vender dólares para que la divisa no superase los \$ 18.
- Finales de 2017. El dólar pasa la barrera de los 20 pesos. En el año, el dólar anotó un ajuste del 17%, una cifra que fue siete puntos inferior

a la inflación. Se trata del segundo año consecutivo de apreciación real de la moneda. Esta escalada se mantenía en marzo de 2018, provocando que el BCRA saliera a vender divisas. El 16 de marzo de 2018 volcó 413 millones de dólares, con lo que se convirtió en la mayor venta de la seguidilla de intervenciones que inició el lunes 12, cuando dio fin a siete meses sin participación oficial en la plaza cambiaria. En la primera quincena de marzo ya lleva vendidos 935,15 millones de dólares y apenas alcanzó para mantenerlo en niveles de \$ 20,55, precio con el que cerró la semana, y apenas seis centavos por debajo del jueves 15. Las reservas cayeron en 265 millones de dólares, hasta los 61.686 millones.

**Inflación** > Fue 24,8% a nivel nacional, una cifra que resultó 7,8 puntos más elevada que la meta inicial establecida por el Banco Central entre 12 y 17 por ciento. Solo en diciembre la inflación sumó 3,1%, con una fuerte aceleración sobre fin de año. Los ajustes de tarifas empujaron el aumento. En el año, los rubros vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles aumentaron un 55,6 por ciento. El segundo rubro de mayores subas fue el de comunicación, con subas del 34,1%, mientras que los alimentos solo subieron un 20%, según los datos que publicó el INDEC.

**Déficit fiscal** > Las cuentas fiscales cerraron 2017 con un rojo de \$ 404.142, que equivalen al 3,9% del PIB. Cuando se incorporan a ese resultado primario los pagos de intereses de la deuda externa, el déficit financiero asciende hasta los \$ 629.050 o el 6,1% del producto. Los desembolsos destinados a enfrentar los vencimientos crecieron 71% para alcanzar los \$ 224.907. Expresado en relación al nivel de actividad económica, las obligaciones generadas por el nuevo ciclo de endeudamiento aumentaron 0,6 % para llegar a representar 2,2 puntos del PIB. El incremento en los intereses fue superior a la reducción en el gasto público asociada a los menores subsidios por los aumentos de tarifas. Las transferencias a los tenedores de bonos de la deuda contabilizaron \$ 93.647, mientras que la baja en los subsidios económicos fue de \$ 65.467.

**Producción industrial** > La industria manufacturera es una de las principales perdedoras del modelo económico de los últimos dos años. Bajó su producción, perdió empleo y se desgastó la rentabilidad. Durante 2017, la producción manufacturera acumuló apenas una mejora del 1,4%, y con eso recortó en parte la caída (-4,1 %) que había tenido la actividad el año anterior. Esto pese a que en diciembre, el sector industrial tuvo un magro desempeño en sectores como la industria automotriz, alimentos y bebidas, arrastrados por la menor producción de aceites, y el resultado final de la industria del tabaco. El Índice de Producción Industrial (IPI), que elabora la consultora Orlando Ferreres y Asociados (OJF), expresó que la actividad manufacturera se contrajo en diciembre 2,2% interanual, aunque logró un alza acumulada de 1,4% anual en 2017. El informe consigna que la medición desestacionalizada registró una baja mensual del 1,8% comparada con noviembre.

Sin embargo, este crecimiento es incluso bastante menor al que tuvo la economía en su conjunto. “La industria no ha sido un sector que se destacara, teniendo en consideración que el PIB agregado finalizaría el 2017 con un crecimiento levemente por debajo del 3%”, señaló el informe de OJF. El año 2018 comenzó flojo. En enero, tras avanzar un mezquino 1,8% en 2017, la industria retrocedió 0,6% en enero respecto a igual mes del año pasado, de acuerdo al reporte mensual de la liberal Fiel.

**Déficit de la Cuenta Corriente** > El sector externo es una de las principales debilidades de la economía argentina. En 2016, la economía registró un desequilibrio de cuenta corriente de 15.853 millones de dólares en 2016, al incrementarse en 35,1% respecto del año anterior. Las cifras, que surgen del último informe de balance cambiario del Banco Central, indican que la Argentina alcanzó un déficit en el comercio de bienes y servicios equivalente a tres puntos del PIB. Estos datos se suman al rojo de alrededor de cinco puntos del PIB de las cuentas fiscales. A la fecha del cierre de este estudio (marzo 2018), no se cuenta con los datos oficiales definitivos, pero una estimación razonable sugiere que el déficit de la cuenta corriente de 2017 más que duplicará el de 2016 y se ubicará por encima del 5% del PIB.

## **6. Alianzas entre múltiples interesados**

### **Indicadores**

El indicador 17.16 aboga por la mejora de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los ODS en todos los países, particularmente los países en desarrollo. Por su parte, el indicador 17.17 establece fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.

### **Adaptación de Argentina**

El Decreto 967 de 2005 fue el primer marco legal para la ejecución de proyectos de inversión público-privada en Argentina. Se creó con el fin de estimular a los privados en la realización de obras y prestación de servicios bajo las distintas modalidades de contratación públicas, entre las que se encontraba la obra pública. Este último elemento dista de los otros tres marcos normativos estudiados en este documento y de la doctrina sobre las APP. De esta forma, era exclusivo del privado la presentación de los proyectos y debía incluir en estos el estudio de conveniencia y la proveniencia de la financiación. Una vez presentadas las iniciativas, la Comisión de Evaluación y Desarrollo de Iniciativas Privadas analizaba el proyecto con el fin de declarar si era viable o no contratarlo. Si bien hay ejemplos de proyectos que fueron declarados de

interés entre los años 2006-2008, no se tiene conocimiento acerca de si se encuentran en vigencia proyectos licitados bajo este marco normativo.

La presentación en 2016 de las 100 prioridades para el actual gobierno impulsó un ambicioso plan de infraestructura. El plan tiene como finalidad mejorar la dotación de infraestructura del país en cuanto a acceso de agua potable; recolección de aguas residuales; prevención de inundaciones y sequías; desarrollo de energías renovables; así como la construcción, mantenimiento, mejoramiento y operación de vías, aeropuertos, ferrovías y tendidos eléctricos, que mejoren la competitividad del país. Además, dentro de las prioridades, se incluye la promoción del esquema de APP.

En esa línea, en noviembre del 2016 se sancionó la Ley 27.328 sobre Contratos de Participación Público Privada (PPP, por sus siglas en inglés), reglamentada en febrero de 2017 mediante el Decreto 118 de 2017. A través de esta ley, se busca que los privados diseñen, construyan, amplíen, mejoren, mantengan y suministren equipamiento y bienes; operen y financien proyectos de infraestructura, vivienda, actividades y servicios, inversión productiva, investigación aplicada e innovación tecnológica. Se establece que los PPP constituyen una modalidad alternativa a los contratos clásicos de contratación y concesión de obra y servicios públicos, dejando fuera los proyectos cuyo único objeto sea la provisión de mano de obra, el suministro y provisión de bienes y la construcción o ejecución de obras financiadas sustancialmente con fondos del erario público.

Este modelo modificó a su antecesor, siendo la autoridad contratante la que debe elaborar el proyecto a ser ejecutado y el gobierno quien debe determinar que este cumple con los objetivos del interés público en colaboración con el sector privado. Adicionalmente, es posible que entidades públicas sean contratistas actuando en un marco de competencia e igualdad de condiciones con el sector privado, sin que pueda establecerse o invocarse en su beneficio preferencia alguna.

Una diferencia de este nuevo régimen de PPP con el anterior es el hecho de que este pretende regular de manera separada los contratos que se celebren mediante PPP del resto de la contratación pública, incluyendo el proceso de licitación. Por tal motivo, a los proyectos de PPP no les serán de aplicación directa, supletoria, ni analógica la normativa vigente en materia de contratación y concesión de obras públicas (las leyes 13.064 y 17.520 y sus modificatorias), ni el reglamento para la contratación de servicios y suministro de bienes (Decreto 1023 de 2001 y normas reglamentarias).

Por ende, la Ley 27.328 posee su propio procedimiento para llevar a cabo el proceso de contratación de PPP. Además, las cláusulas exorbitantes y principios que rigen los contratos administrativos serán de aplicación en la medida en que estos sean integrados en los contratos. De esta forma, la adopción de ciertas cláusulas o principios se hará efectiva, según sea conveniente o no para cada proyecto



en especial. El artículo 1 de esta ley señala que los contratos de PPP tendrán la flexibilidad necesaria para adaptar su estructura a las exigencias particulares de cada proyecto y a las de su financiamiento, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales existentes en la materia. Si bien es una ventaja a la hora de captar capitales e inversión para obtener financiamiento, también es un riesgo para las finanzas públicas. No obstante, se mantiene la facultad de “rescate”, es decir, de rescindir el contrato y retomar la ejecución del proyecto por parte del Estado, lo que permite de alguna forma conservar la facultad de “reestatización” y asegurar el interés público comprometido.

Además, esta norma crea la Unidad de Participación Público Privada, que tendrá a su cargo la centralización normativa de los PPP, la evaluación inicial de los proyectos, la fiscalización de su licitación y ejecución, la reglamentación de los medios de transparencia y de consulta pública, entre varias otras facultades. La Unidad de Participación Público Privada aún no está efectivamente creada ni en funcionamiento. Por su parte, según el análisis de María Marta Di Paola (directora de Investigación de FARN), en el presupuesto 2018 las partidas identificadas como compatibles con el cuidado ambiental representan el 0,27% de los gastos, mientras que aquellas etiquetadas en la categoría de actividades contrarias alcanzan el 5,36 por ciento. En 2018, por cada peso que se invierte en cuestiones ambientales, se invierten \$ 20 en cuestiones que colaboran en su degradación, incrementando el monto respecto a 2017, cuando la ratio era de 1:16.

En el contexto de reducción de gasto público, se nota una caída de los fondos a actividades contrarias en el ambiente en el sector energético, lo que implica una reducción de los subsidios a los combustibles fósiles, con partidas presupuestarias 30% menores respecto al año pasado para los subsidios. Sin embargo, frente a esta caída de los subsidios, es notable un incremento de los fondos vinculados a medidas contrarias en el sector transporte. Respecto de 2017, el transporte aumentó su participación entre las partidas en un 10%, lo que ha disminuido del sector energético. Por cada \$1 destinado al transporte, se estima que se invierten \$ 104 en cuestiones vinculadas a medios de transporte que fomentan las emisiones. Además, por cada \$ 1 destinado al análisis y generación de información vinculada al impacto de la minería, hay \$ 66 destinados a la búsqueda de nuevos proyectos, si bien la generación de empleo en este sector se encuentra en caída desde mayo de 2015.

Respecto de los bosques nativos, según su ley, el financiamiento debería ser de un mínimo del 0,3% del presupuesto nacional, sin embargo, en 2018 su presupuesto sólo abarca un monto del 0,02%, inferior al año período anual anterior.

En paralelo con el discurso oficial, las obras de infraestructura son relevantes en el presupuesto 2018 de la mano de la PPP, la cual fue presentada como una herramienta de alto valor estratégico para la realización de obras. Sin embargo, numerosos aspectos del uso y abuso de esta herramienta generan preocupación,

tal como lo muestran países que implementaron este tipo de contratación, como Colombia y Perú, donde el Estado termina asumiendo los riesgos de los privados.

## 7. Sobre datos, vigilancia y responsabilidad

### Indicadores

El indicador 17.18 establece, de aquí a 2020, la mejora al apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales. El 17.19 exige aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible y complementen el producto interno bruto, y apoyar la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo.

### Adaptación de Argentina

El 3 de agosto 2017, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) anuncia que brindará al país financiamiento destinado a continuar con la mejora de las estadísticas públicas producidas por el INDEC, y para respaldar un programa de transparencia, integridad y control de la corrupción.

Para la primera de las iniciativas, se logró financiamiento por 50 millones de dólares que serán destinados a seguir mejorando las estadísticas públicas, incrementando la relevancia y confiabilidad de la información producida por el organismo estadístico. El proyecto del BID apunta a impulsar el uso generalizado de esta información tanto por parte del gobierno nacional como de la sociedad civil, el sector privado y la academia, teniendo en cuenta la relevancia de las variables para las políticas públicas, la toma de decisiones del sector privado y de la ciudadanía.

El objetivo es reducir la diferencia entre los indicadores económicos provisionales y los definitivos, reduciendo la tasa de no respuesta en encuestas por muestreo, ampliando la cobertura del censo de población y económico y acortando el tiempo transcurrido entre la realización de la Encuesta Permanente de Hogares y la publicación de sus resultados. Para alcanzarlo, se implementarán nuevas tecnologías, metodologías e infraestructura estadística para mejorar el proceso de producción de información.

Además, se prevé el financiamiento de actividades para fortalecer la capacidad institucional del INDEC, actividades para promover la transparencia y el acceso a la información, actualización de las bases estadísticas sociodemográficas y económicas, avances en infraestructura física e informática del INDEC y la mejora de la coordinación entre dicha institución y los otros organismos del Sistema Estadístico Nacional.

El 2 de enero de 2018 se publicó en el Boletín Oficial el Decreto 1121/2017, donde el gobierno aprueba el contrato de préstamo del BID por un monto de hasta US\$ 50 millones.

La ejecución del referido Programa se desarrollará en tres componentes: "Fortalecimiento de la capacidad institucional del INDEC", "Actualización de la base estadística sociodemográfica" y "Actualización de la base estadística económica".

En tanto, para el Programa de Apoyo a Reformas de Transparencia e Integridad se obtuvieron 200 millones de dólares. La implementación de esta agenda prevé reformas clave en el acceso a la información pública y la conducta ética de los funcionarios públicos; la gestión de recursos en obras, contrataciones y personal del Estado; y la gestión del sector financiero. Para fortalecer la transparencia, el proyecto prevé acciones en la gestión de los recursos del Estado en lo referido a contrataciones de obra pública y al empleo público, en especial a través de la Implementación del sistema de gestión electrónica para las Contrataciones y Concesiones de Obra Pública, CONTRAT.AR, y la implementación y puesta en funcionamiento de un único sistema integral para la gestión y administración del personal (Sistema de Administración de Recursos Humanos-SARHA).

También se implementarán acciones para incrementar la efectividad del sistema financiero y reducir los costos de transacción, fortaleciendo supuestamente la transparencia financiera en base a la adopción de medidas alineadas con los estándares internacionales GAFI y las normas internacionales de información financiera.

## **Bibliografía**

Ministerio de Finanzas (2017). *Argentina obtiene financiamiento del BID para continuar con la mejora en sus estadísticas públicas y para avanzar en un programa de transparencia*. Extraído de <https://www.argentina.gob.ar>

Asociación Ambiente y Sociedad (2017). *América Latina implementa el esquema de las APP*. Extraído de <http://www.ambienteysociedad.org>

Argentina - Remesas de migrantes (s.f.). Recuperado de <https://www.datosmacro.com/demografia/migracion/remesas/argentina>

El dólar en la era Macri: menos presión y ¿el mismo atraso cambiario? (2017, 5 de diciembre). El Cronista.

En 2017, la Argentina pasó del superávit a un déficit comercial de US\$ 8471 millones (2018, 23 de enero). El Cronista.

Industria cerró 2017 con suba de 1,4% pero diciembre se frenó por los autos". (2018, 23 de enero). El Cronista.

Suman U\$S 250 millones en créditos del BID para el INDEC y el Plan Belgrano. (2018, 2 de enero). El Cronista.

Análisis del Presupuesto nacional 2018: sólo el 0,27 % será para el cuidado ambiental.(2018, 14 de febrero). Extraído de <https://farn.org.ar>

Argentina, uno de los países con más infraestructura para el tráfico de Internet (2017, 20 de septiembre). Extraído de <http://www.foetra.org.ar>

En la Argentina ya hay más de 7 millones de accesos fijos a Internet. (2017, 13 de junio). Infobae.

Macri toma deuda por 104 millones de dólares por día, y en 2018 subirá el ritmo a 127 millones de dólares por día. (2018, 18 de septiembre). Informato Salta.

CNCPS (2017). *Informe Voluntario Nacional. Argentina. Foro político de alto nivel sobre el Desarrollo Sostenible*. Buenos Aires: Autor.

Cómo hacer para ponerle corralito al dólar. (2018, 17 de marzo). Página/12.

Con los números en rojo (2018, 17 de enero). Página/12.

La fuga de divisas alcanzó cifras record (2018, 19 de enero). Página/12.

Triple déficit del macrismo. (2017, 22 de enero). Página/12.

La inflación aceleró 3,1% en diciembre y cerró 2017 en 24,8%. (2018, 11 de enero). *Perfil*.

Argentina estudia recurrir a la OMC por los aranceles que aplica EEUU (2017, 24 de octubre). *Télam*.



*Capítulo 12* ●

# Seguimiento sindical a la Agenda 2030 en Argentina



## Monitoreo de la Agenda 2030 en Argentina: a dos años de su vigencia

**Marita González**

CGTRA

Los sindicatos argentinos –CGTRA, CTA-A y CTA-T–, como agentes de desarrollo, trabajamos muy decididamente a través de la Red Sindical de Cooperación al Desarrollo de nuestra central internacional (CSI) y su regional (CSA) en la implementación, la evaluación y el seguimiento de la Agenda 2030. Lo hacemos convencidos de que ese es el único camino para alcanzar el horizonte principal de este compromiso mundial: “No dejar a nadie atrás”.

Luego del proceso de adopción de la Agenda, relatado a lo largo de esta obra, en un contexto de cambio de gobierno luego de doce años de una misma dirección política, los sindicatos nos enfocamos en promover que el gobierno actual diera observancia al interés neural que tenía este compromiso. Así lo hicimos saber en los ámbitos nacionales como internacionales (CEPAL, Foro Político de Alto Nivel de ONU, OIT).

Durante el año 2017 hicimos en forma conjunta el Informe de “Mayor Luz-Spotlight Reporting” o Informes nacionales<sup>1</sup>. Los informes nacionales sindicales aspiran a evidenciar la necesidad de transparencia por parte de los Estados en la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la necesidad de operar en consulta con la sociedad civil y, sobre todo, la necesidad de fortalecer –y en muchos casos instaurar– un diálogo con los agentes sociales.

En ese primer informe coincidimos en el diagnóstico sobre la internalización del gobierno argentino de los ODS, a partir de sus Objetivos de Gobierno (OG) y un alto grado de transparencia a la hora de disponer de toda la información, ya fuera a través de la web<sup>2</sup>, y la adaptación de esta Agenda en un país federal, lo que exigía la adopción de estos objetivos por parte de los municipios y provincias en concordancia con sus necesidades locales.

---

1 Disponible en <https://www.ituc-csi.org>

2 Disponible en <https://www.odsargentina.gob.ar>



Sin embargo, también alertamos que el sistema de consulta a las organizaciones sindicales había sido insuficiente, ya que solo hubo dos convocatorias previas al Informe Voluntario del País (julio de 2017), y a los meros efectos de informar que se cedería dos minutos de la exposición del gobierno argentino a una organización de la sociedad civil, ya determinada previamente por el gobierno y sin consulta y aceptación por parte de las demás organizaciones presentes.

Esta primera señal de alerta nos hizo reflexionar sobre la necesidad de movilizar a las organizaciones y movimientos sociales. Contábamos con un incentivo importante, porque Argentina posee una fuerte tradición de autonomía y movilización de sus fuerzas vivas, en particular en lo relativo a los derechos humanos, derechos civiles y, por supuesto, en los derechos económicos y laborales.

Estamos convencidos de que para la concreción del ODS 17 (“Promover las alianzas inclusivas, construidas sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorguen prioridad a las personas y al planeta”) y para alcanzar sinergias de nuestra incidencia y mecanismos de monitoreo anual debemos generar espacios de intercambio con organizaciones y movimientos de mujeres, migrantes, derechos humanos, academia, ONG, universidades. Esta Agenda también es nuestra, es una guía de lo que queremos para hacer una nación más justa, más democrática, con un desarrollo sostenible e inclusivo, que ponga en el centro a las personas, la preservación del ambiente y el trabajo decente para todas y todos. Es notablemente incompleta porque carece de metas sobre derechos culturales, tiene fuertes déficits sobre el papel de las y los migrantes, porque no modifica el patrón centro-periferia que tiene el comercio mundial, entre otras cuestiones. Sin embargo, constituye un faro de horizonte donde podemos sustentar nuestras reivindicaciones y exigir a nuestros gobiernos.

Otro eje que nos preocupaba del primer informe nacional sindical era la ausencia de diálogo social a la hora de adecuar los ODS a los OG. Nos parece sumamente palmaria la expresión usada por la CSI respecto de que “o este compromiso se hace con los sindicatos ‘a la mesa’ o, por defecto, estaremos ‘en la mesa’”, ya que si no existe diálogo social e involucramiento de los actores sociales, no solamente será difícil alcanzar los objetivos, sino que por el contrario, las políticas tenderán a ser perjudiciales para los trabajadores y trabajadoras, es decir, seremos el plato favorito de las intereses económicos que buscan precarizar y reducir derechos.

Reforzamos nuestro trabajo con las organizaciones y movimientos sociales con un espíritu de pluralidad conformando sinergias, aprovechando sus capacidades específicas en temas de educación, transparencia fiscal, migrantes, derechos humanos, derechos civiles, juventud, igualdad de género, y este libro es el primer resultado de este trabajo.

En nuestro segundo monitoreo, estas alianzas nos dieron más instrumentos de análisis para nuestro informe paralelo que reflejamos en las breves líneas que se desarrollan en esta conclusión.

## Evaluación de la Implementación de la Agenda 2030

### *Transparencia, Consulta y Diálogo Social*

El gobierno estableció 8 Objetivos de Gobierno (OG) –que se vinculan directa o indirectamente con los ODS– y se definieron 100 Iniciativas Prioritarias (IP) de gestión para los diferentes ministerios y organismos de la administración pública nacional. Asimismo, se realizó la adopción y adaptación de las metas a las prioridades nacionales, tanto en términos de contenidos como de horizonte temporal, y la selección de los respectivos indicadores, en un proceso que se encuentra a cargo del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS, 2017).

Uno de los OG estuvo orientado a la transparencia, en particular referido a los indicadores económicos y sociales suministrados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Para ello, se suscribió un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en agosto de 2017 para la mejora de las estadísticas públicas y para profundizar el programa de transparencia, integridad y control de la corrupción. Si bien existen algunas controversias sobre las modificaciones para medir pobreza, indigencia e inflación, efectivamente todos los trabajos expuestos en esta obra demuestran que el INDEC ha vuelto a ser referencia obligada de estadísticas. Esta medida se describe en la Meta 17.19 para la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo (Medina y Carpio, 2018).

No obstante, no es el único tópico para medir la transparencia, y observamos ya en los prólogos de los secretarios internacionales de las centrales en esta obra que todos advierten que nuestro rol se enfoca en lograr una implicación desde las bases para el monitoreo del cumplimiento de la Agenda 2030, a partir de la exigencia de transparencia, consulta y diálogo con las agencias gubernamentales para la implementación.

En lo referido a consulta se ha puesto en marcha una plataforma multiactores, de iniciativa gubernamental, ejecutada por la Red Argentina de Cooperación Internacional (RACI), pero con mucha discrecionalidad respecto a las organizaciones de la sociedad civil que participan en ella. De tal forma, los sindicatos no hemos sido convocados y la razón estriba en la propia organización institucional que ha definido el Consejo de Políticas Sociales para la operacionalización de los ODS.

Soslayando la transversalidad e integralidad de la Agenda, se ha dispuesto que los actores sean convocados de acuerdo a las incumbencias ministeriales, quedando los sindicatos a la espera de una convocatoria formal por parte del Ministerio de Trabajo, entendidos como interlocutores naturales; sin embargo, los sindicatos hace mucho tiempo que hemos planteado que deseamos incidir en el diseño e implementación de todas las políticas públicas y que la segmentación tradicional del andamiaje institucional no es una perspectiva adecuada para el tratamiento integral del desarrollo.

Si bien existen consultas informales en temas específicos, como por ejemplo en lo referido a los temas de corrupción (ODS 16) con los sindicatos del sector público, en particular organismos de control y judiciales, o en ocasión de la IV Conferencia Mundial de Erradicación de Trabajo Infantil en noviembre del 2017 vinculado al ODS 8.7. Estas consultas sectoriales están documentadas en este libro en sus capítulos 7 y 10.

Por ello, los sindicatos argentinos exigimos que el gobierno nacional involucre a los interlocutores sociales en la definición e implementación del Plan Nacional de ODS. Una de las claves para avanzar en dicho sentido es el fuerte respaldo que nos ha dado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el trabajo que se está iniciando en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el objetivo de recentrar el Programa de Trabajo Decente como componente central de la Agenda 2030 y estimular el papel de los mandantes de la OIT en el Informe Voluntario nacional, temas analizados en el Capítulo 1 de este trabajo. Respecto a los Programas de Trabajo Decente (PTDP), los actores sociales reivindicamos todo ese proceso de aprendizaje de diálogo y trabajo conjunto en el período 2005-2015 y que desde hace dos años se ha discontinuado.

## **Aplicación de la Agenda 2030**

El análisis a través de indicadores cuantitativos y nuestra evaluación cualitativa por cada uno de los ODS resulta un ejercicio muy fructífero para las centrales sindicales. En los párrafos siguientes, y tomando los fundamentos de los autores de esta compilación, trataremos de sintetizar y valorar los resultados alcanzados por los ODS desde la perspectiva sindical.

Si analizamos la dimensión de erradicar la pobreza y poner fin al hambre (ODS 1 y 2), el año 2017 ha visto una disminución de la pobreza de un 4,6% respecto al año anterior (25,7% y 30,3%, respectivamente, según el INDEC); pero como bien se señala en el Capítulo 7, esta mejora temporal se debió a los convenios colectivos con cláusulas de actualización y a la aceleración de la obra pública (Bianco, 2018), pero con un horizonte desalentador, debido al incremento de las tarifas de servicios públicos agua, electricidad, gas y transporte, que alcanzó el 55% en promedio, y un incremento en los alimentos que rondó el 20 por ciento.

Respecto al ODS 3 (“Garantizar una vida sana”), los sindicatos somos partícipes necesarios, a través del sistema Obras Sociales (Capítulo 3), para alcanzar la cobertura sanitaria universal a través de un sistema solidario, brindando libre acceso a prestaciones contempladas en el Plan Médico Obligatorio. Tres elementos preocupantes emergieron en el análisis sistematizado. En primer lugar, la inviabilidad de ese sistema si el trabajo precario sigue siendo un mal endémico, y con el agravante de indicadores inferiores en materia de calidad del empleo durante los últimos dos años; el segundo elemento está vinculado a los déficits en políticas de salud reproductiva, y

por último, los cambios en materia de patentes de medicamentos que propician los acuerdos de libre comercio y que encarecerán su costo, haciéndolos menos asequibles para la población, en particular para los sectores más vulnerados.

Al analizar el Capítulo 4, donde se desarrolla la adecuación de los ODS en materia de garantizar la educación universal y de calidad, las políticas gubernamentales durante este período han sido evaluadas muy negativamente. El gobierno asocia el ODS 4 a sus prioridades de Acuerdo Productivo Nacional, Desarrollo Humano Sustentable y modernización del Estado. Si los propios títulos no vinculan *per se* la educación a un derecho, tal como es entendido por nuestro movimiento obrero, sus contenidos plantean también algunos interrogantes. En lo que refiere al desarrollo de tecnologías de la información y comunicación, la suspensión de una política de soberanía satelital, la eliminación de marcos regulatorios, la reducción del presupuesto para los institutos tecnológicos como el INTI y el INTA, y de investigación científica como el CONICET, va a contramano del desarrollo sostenible.

Otro de los nodos más críticos es asociar la relación Educación-Trabajo al emprendedurismo. Los sindicatos venimos sosteniendo que las políticas que apuntalan los trabajos atípicos bajo la diagnosis temprana del fin del trabajo asalariado y protegido, suelen conllevar a un incremento de precarización laboral, bajo eufemismos de emprendedores o trabajos por cuenta propia. El emprendedurismo tendría mejor valor si se acompañara de una regulación adecuada que permitiera garantizar el trabajo decente y el reconocimiento profesional.

En materia de educación para la primera infancia, el plan de construcción de 4000 centros educativos anunciado por el gobierno ha sido descentralizado y, por tanto, ha quedado sujeto a los presupuestos de las provincias y, de acuerdo a los pocos datos disponibles, se ha ejecutado en menos del 0,5 por ciento. Este déficit se potencia, si se toma en cuenta que el 34,4% de los niños de menos de cinco años es multidimensionalmente pobre, y además casi un 70% de las niñas y niños de esa edad no acceden a servicios educativos y de cuidado, variando fuertemente según el grupo social y la región del país.

Tal como informaron los sindicatos en el monitoreo 2017 de los ODS, el gobierno nacional ha desconocido la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, y ha derogado la negociación colectiva en el plano nacional.

Otro de los puntos cuestionados por la comunidad educativa y por la población en general es la reducción del presupuesto para las universidades y el plan de formación docente, que fue en detrimento de la calidad educativa, y que ha sido muy cuestionado por los gremios docentes, los cuales no fueron consultados y con los que no se ha entablado diálogo alguno.

En lo relativo al ODS 5 (“Lograr la igualdad entre los género y empoderar a las mujeres y las niñas”), Argentina había logrado en la última década un importante avance normativo, pero con un profundo déficit en la aplicación y ejecución (Menéndez Ruiz, 2018).

Argentina está muy detrás de sus pares de la región en lo relativo a políticas de cuidado, y eso repercute en que tenemos una tasa de actividad femenina muy por debajo de la media y del Mercosur (apenas un 48,1%), y sigue siendo el colectivo más vulnerado en derechos laborales, tanto en indicadores de informalidad, como de precarización y de brecha salarial.

La prioridad de gobierno 53 (“Políticas de género”) se centra en los dos ejes de trabajo del Instituto Nacional de las Mujeres, la prevención y la atención a las mujeres víctimas de violencia. Los femicidios en Argentina aumentaron en la última década un 43%, alcanzando una muerte cada 27 horas. Esto ha movilizó a una parte importante de la sociedad, y es de destacar la relevancia que adquirió el movimiento “Ni una menos” nacido en nuestro país. Sin embargo, el presupuesto nacional redujo los fondos para el Instituto Nacional de las Mujeres para 2018. La movilización de los colectivos de mujeres hizo que esta situación se revirtiera con la sanción de la Ley 27.431 (artículo 16) para garantizar presupuesto a dicho instituto (Álvarez, 2018).

Sin embargo, siguiendo el trabajo de Estela Díaz, es necesario lograr que el horizonte de políticas de género se amplíe a través de iniciativas vinculadas al acceso al empleo, la promoción de responsabilidades parentales, ampliar los servicios de apoyo y cuidado infantil, derogar la reforma jubilatoria sancionada en diciembre de 2017, y retornar a la inclusión jubilatoria.

Un importante logro en 2018 ha sido el inicio del debate parlamentario del Proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) que fuera impulsado, hace ya una década, por la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito .

Asimismo, el gobierno envió al Congreso Nacional un proyecto de ley sobre equidad de género e igualdad de oportunidades, el cual modifica algunos artículos de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), y circunda temas relevantes para el movimiento sindical, como la eliminación de la presunción de dolo que recaía sobre el empleador y que ahora solo recaería sobre niñas y adolescentes pero se elimina para las mujeres adultas. En este proyecto también se regularía la paridad entre hombres y mujeres en los sindicatos, y una modificación de los períodos de licencias, y se introduce la conciliación del trabajo con la vida privada y familiar. Sin embargo, hoy algunos convenios han logrado desarrollar convenios con licencias parentales, sin la valoración heteronormativa, aunque muy lejana al estatuto de derecho vigente en los países centrales. Sin embargo, como advierte Angriman, la política pública parecería dirigirse hacia la ampliación de la licencia parental y no hacia un cuestionamiento que permita un verdadero reparto igualitario de las tareas. Los debates legislativos en torno a esto no deberían olvidar esta perspectiva.

En el Capítulo 6 (“Transición justa hacia una economía ambientalmente sustentable”), las centrales sindicales argentinas y la Fundación Ambiente y Recursos Natu-

rales (FARN), que llevan un trabajo conjunto de larga data, señalan como elemento positivo la creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático con el objetivo de desarrollar e implementar iniciativas en las políticas de gobierno para reducir o compensar el crecimiento de emisiones que contribuyen al cambio climático, y formular compromisos en línea con los acuerdos internacionales, lo cual fuera recibido positivamente por todos los espacios de la sociedad civil. Sobre todo, si se tiene en cuenta el alto nivel de emisiones y de contaminación que ostenta Argentina. En lo referido al ODS 6 (“Agua limpia y saneamiento”), todavía se mantienen, a nivel urbano nacional, déficits elevados en materia de acceso a red de agua (11,3%) y cloacas (31,5%), las cuencas del Riachuelo y el río Reconquista se consideran de las más contaminadas del mundo, y el río Paraná registra un alto nivel de agroquímicos que se filtran al consumo urbano; lo mismo se puede decir del lago Nahuel Huapi, con vertido de efluentes cloacales sin tratamiento, y como corolario la expansión de la actividad minera y petrolera en todo el país.

Dentro de los 8 Objetivos y 100 Iniciativas Prioritarias que estableció el gobierno argentino, el ODS 7 (“Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos”) fue oficialmente vinculado a su OG N° 2 (“Acuerdo Productivo Nacional”), el cual tiene asociado ocho iniciativas, entre las que se encuentran la normalización de los mercados de hidrocarburos y electricidad, el desarrollo de energías renovables, el fomento de la investigación y desarrollo, y el Plan de Infraestructura Energética. Sin embargo, y como es de conocimiento público, el gobierno, en relación con los hidrocarburos, permitió una apropiación del territorio por parte de las grandes multinacionales, un poder más fortalecido de las empresas de combustibles, y una revisión tarifaria eléctrica que ha alejado el horizonte de concreción del ODS 7: energía asequible para todos y todas.

En materia de energías renovables, los autores del capítulo –Konstantinidis, Castro, Somoza, Turco y González– cuestionan la estrecha relación entre el reverdecir de la matriz energética y el incremento de las tasas de ganancias futuras para incentivar las inversiones y las flexibilidades de dichos contratos. A través del Programa RenovAr (Rondas 1 y 1.5), el gobierno nacional adjudicó hasta el momento más de 2400 MW asociados principalmente a energía eólica y fotovoltaica que involucraron 59 proyectos que incluyeron también generación a partir de Pequeños Aprovechamientos Hidroeléctricos (PAH) y unidades que queman biomasa y biogás. Los nuevos proyectos comenzaron a entrar paulatinamente en servicio y junto con las 66 ofertas adjudicadas en la Ronda RenovAr 2 por 1400 MW, permitirían cumplir con la meta de lograr que, a fines de 2018, el 8% de la energía consumida provenga de fuentes renovables.

Respecto de la cuenca carbonífera de Río Turbio, el objetivo del gobierno de “renovar el perfil productivo del yacimiento” se basa en la flexibilización de las condiciones de trabajo con la imposición de un nuevo convenio colectivo y el despido de trabajadores, bajo amenaza de decretar un proceso preventivo de crisis, que no

es más que comenzar con los pasos previos para el cierre directo del yacimiento y condenar a la ruina de dos pueblos que albergan más de 35.000 habitantes en el sur del país. En esa línea es que los sindicatos venimos propugnando la “transición justa” y el delicado equilibrio entre la preservación de las fuentes de trabajo y la reconversión productiva hacia una economía verde.

En materia de áreas protegidas, Argentina debe redoblar los esfuerzos para cumplir con la Meta de Aichi para la Biodiversidad, y nuestro país no ha adoptado medidas para la conservación de la biodiversidad.

En relación al ODS 14 (“Conservación de los Océanos”), desde el inicio de 2018 se puso de manifiesto cómo la visión productivista del Ministerio de Energía y Minería se contraponen con el discurso del Ministerio de Ambiente en lo que respecta a la protección de los glaciares. En nombre de la “modernización ecológica”, el actual gobierno apuesta a ampliar el poder de las grandes corporaciones a través de la flexibilización ambiental, anticipando con ello un contexto de grave regresividad de derechos.

Como se puede observar, en estos ODS vinculados al ambiente y a la acción por el clima, la creación de diversas dependencias públicas resultan alentadoras para abordar la problemática, sin embargo, la perspectiva económica de maximización de rentas y extracción, así como las políticas de atracción de inversiones, redundan en una reversión sistemática de lo actuado en materia institucional y ministerial.

Tal como se reafirma en el prólogo de Gerardo Martínez, “nuestras acciones sindicales se orientan decididamente para lograr que se retome el compromiso sobre los daños ocasionados por el cambio climático. Así lo estamos manifestando en nuestras prioridades del Labour 20 (Argentina, 2018), exigiendo a los gobiernos avanzar hacia su implementación total de conformidad con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y de las respectivas capacidades, adhiriendo al Plan de Acción del G20 sobre Clima y Energía para el Crecimiento”.

A la hora de evaluar la aplicación del ODS 8 (“Crecimiento económico y trabajo decente”) por parte del gobierno argentino, este libro intentó distinguir las variables económicas respecto de la dimensión de derechos, tales como la erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso.

Se ha observado que las economías de Brasil y Argentina han recuperado niveles de actividad, tomando como base el año 2016 que ha sido, en esta dimensión, un período catastrófico. Sin embargo, los dos trabajos esbozados en este libro –Bianco y Zuccotti– expresan la falta de sostenibilidad de esa recuperación.

Los indicadores que muestran mayor preocupación son el uso de títulos (LEBAC) para reducir el circulante monetario y el incremento sustancial de la tasa de interés que conllevaron a que Argentina fuera una atractiva plaza de “ruleta financiera”. Otro de los elementos es la apertura comercial, que generó un déficit récord en el período de análisis, y que impacta directamente en la tasa de destrucción de empleo (Bianco, 2018).

Respecto de los indicadores de supervisión sindical paralela, si se analiza el crecimiento del PBI, en el año 2017 Argentina mostró un incremento del 2,9%, lo que no se tradujo en los indicadores laborales.

El salario promedio en los trabajadores formales cayó un 7,3% desde el 2015, y el desempleo aumentó del 5,8% en 2015 al 7,2% actual. Luego de alcanzar un pico de 9,3% de desempleo en el año 2017, comenzó a retroceder; sin embargo la composición del empleo había cambiado sustancialmente, con mayor presencia de trabajadores informales y atípicos, y trabajadores precarizados (a través del sistema de contratación comercial llamado Monotributo) a los que no se les reconocen derechos laborales. Asimismo, hay un nuevo desplazamiento hacia los sectores de servicios en detrimento del empleo industrial y con salarios inferiores.

Esta falencia, sostenida y estructuralmente manifiesta, muestra una tendencia de incremento a una mayor desigualdad social, tal como lo describe Marta Novick en este libro, referido a los desafíos del ODS 10 sobre desigualdad, y cómo se están incumpliendo las metas en esta materia.

El relevamiento sobre las metas e indicadores ha sido positivo en lo referente a la Meta 8.7 ("Erradicación del trabajo infantil"), con la adopción del Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil 2018-2022, en el marco de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en donde el movimiento sindical es parte integrante y trabajó activamente en la construcción de dicho plan, que contó con la participación de todos los actores sociales.

Por el contrario, hubo un retroceso muy importante en materia de derechos de migrantes, cuando el gobierno nacional estableció el Decreto presidencial 70/17, que restringía los derechos de los mismos, y que debió ser revertido, ante el fallo judicial de la Cámara Nacional de Apelaciones Contencioso Administrativo que lo declaró la inconstitucional. Este decreto había modificado sustancialmente la ley de migraciones de nuestro país, afectando los derechos de todas las personas migrantes, intentando retroceder a la visión securitaria sobre las migraciones y obviando el abordaje de derechos humanos que tiene el espíritu de la Ley 25.871 vigente (Ruggirello).

En esta compilación, hemos articulado los ODS 9 y 11, sobre industria, innovación e infraestructura, y ciudades y comunidades sostenibles. En la aplicación en Argentina, estos ODS quedaron bajo la órbita de la Comisión de Viviendas, Hábitat, Desarrollo Urbano e Infraestructura, que es integrada por seis ministerios. El trabajo de María Carla Rodríguez es ilustrativo, al identificar que son las grandes empresas como Unilever, Cablevisión o Sancor Seguros las más activas en esta tarea. Si bien se está trabajando con la academia a través del Consejo Interuniversitario Nacional, los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil no hemos sido convocados.



El propio Informe Voluntario del gobierno argentino, a la hora de mostrar los avances en el Plan Nacional de Vivienda, muestra cómo el período 2015-2017 redujo a la mitad la producción promedio de viviendas del período 2003-2015, incrementando el déficit habitacional crónico que posee nuestro país.

El ODS 16 constituye uno de los tópicos más importantes para el movimiento sindical, y es en la medida de nuestra defensa irrestricta a la democracia que varios artículos señalan el peligro que acecha en nuestra región, mucho más luego de la detención del expresidente de Brasil, Luis Inácio Lula da Silva (Baez Mosqueira, y Ledesma y Massobrio); pero también con la persecución e incluso asesinato de líderes comunitarios, de mujeres, y la persecución a representantes sindicales.

Los sindicatos vemos con preocupación la injerencia del gobierno en la intervención de gremios, o la descalificación pública, tal la importancia de las narrativas discursivas tanto en los medios de comunicación como en las redes sociales, que pueden constituir la antesala de una reducción de las libertades de asociación, como está ocurriendo en muchos países de América Latina.

Como contrapartida, la inclusión de importantes componentes del Programa de Trabajo Decente de la OIT en la Agenda 2030 instituye una gran oportunidad y la enorme responsabilidad de desempeñar plenamente un papel protagónico en la aplicación de los ODS (Pujadas, Tepfer y Zuccotti, 2018). En esta línea argumental, la Meta 16.10, que busca garantizar el acceso público a la información y la protección de las libertades fundamentales, debe ser una prioridad clave para el movimiento sindical. La libertad sindical y el derecho de negociación colectiva son derechos humanos fundamentales que forman parte integral de la democracia. Constituyen la base de las libertades civiles y una herramienta fundamental para garantizar la justicia y la paz social.

Otro elemento de preocupación es el giro narrativo respecto al reconocimiento del genocidio ocurrido en nuestro país entre 1976 y 1983. El trabajo de Verónica Torras señala los puntos de inflexión de la política gubernamental, que significa un retroceso dramático en materia de Memoria, Verdad y Justicia, los cuales se pueden sistematizar en: 1) Negación de la sistematicidad del terrorismo de Estado; 2) Cuestionamiento del número de víctimas; 3) Relativización de la atrocidad de los crímenes cometidos; 4) Impugnación del rol de los organismos de derechos humanos y de las víctimas; 5) Reclamo de una verdad o memoria completa; 6) Inversión de los roles de victimarios y víctimas.

En el ODS 17 sobre alianzas inclusivas queremos destacar que, fieles a nuestro compromiso de generar las alianzas con la sociedad civil, los aportes de tres ONG (FOCO, Fundación SES y ETIS) conforman una pincelada de todo el trabajo conjunto que venimos haciendo para ampliar nuestras bases de sustentación como sociedad civil representativa, abierta y plural. Las metas e indicadores trabajados por estas organizaciones fueron cuestiones sistémicas, jóvenes y educación, respectivamente.

Nuestro principal hallazgo en todo este proceso es dar un paso decisivo para la democratización y la participación en las políticas de desarrollo a partir de la interacción con los principales movimientos y organizaciones de la sociedad civil y la construcción de una Plataforma Argentina de Seguimiento de los ODS con el concurso de todas las organizaciones y movimientos sociales.

La Agenda 2030 es nuestro desafío y nuestro compromiso de trabajo para los trabajadores y trabajadoras, para las generaciones venideras y para nuestro planeta.







Esta edición de 500 ejemplares se terminó de imprimir en los talleres de Lama Gráfica en mayo de 2018.