



---

□ DEFENSOR  
□ DEL PUEBLO DE LA NACIÓN

---

INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

REPÚBLICA ARGENTINA

# ÍNDICE

<b>CONTENIDOS</b>	<b>PÁGINA</b>
ÍNDICE	1
PROGRAMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	2
NUEVA PLATAFORMA DE BÚSQUEDA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN - ODS	27
AGENDA 2030. ESTADO DE AVANCE 2017	29
RESOLUCIÓN MODELO	168



# DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN

[www.DPN.gov.ar](http://www.DPN.gov.ar) ▲

▶ Defensor Nacional
✉ @DPNArgentina
📘 Defensor del Pueblo de la Nación  
✉ defensor@defensor.gov.ar
🏠 www.blogdeprensa.com.ar

# OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

## AGENDA 2030



NACIONES UNIDAS



## DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN

PROGRAMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS  
OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. **AGENDA 2030.**



# Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

## Introducción

Los 8 Objetivos del Milenio fueron redefinidos por Naciones Unidas, a partir del 25 de septiembre de 2015, para transformarse en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, con 169 metas a alcanzar en el año 2030.

La Asamblea General de Naciones Unidas publicó el 21 de octubre de 2015 la Resolución A/RES/70/1 que aprobó la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

En ese marco, y a fin de colaborar con la Organización de las Naciones Unidas y con las propias autoridades públicas de nuestro país, el Defensor del Pueblo de la República Argentina, en su calidad de INDH, implementa desde el 30 de diciembre de 2015, el **“Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030”**, relacionados con los 17 Objetivos y las 169 metas.

Resultaría utópico pretender abarcar, en esta fase incipiente, los 17 Objetivos y las 169 metas. Por esa razón, teniendo en cuenta que la Defensoría del Pueblo de la República Argentina cuenta con áreas temáticas y oficinas específicas, dicho *Programa* se desarrolla del siguiente modo: cada una de ellas llevará adelante las investigaciones en función de las metas que propone Naciones Unidas; por caso, en el marco del Objetivo 3: “Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades”, iniciará una actuación para conocer las políticas públicas que se llevarán a cabo *“Para de aquí a 2030, 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”* (meta 3.3.), y otra vinculada a *“De aquí a 2030, 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”* (meta 3.7.).

Es decir, se propicia el inicio de actuaciones individuales pero recordando el principio de interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos



que es reconocido en la Declaración y Programa de Acción de Viena, dictada en la Conferencia de Viena de 1993: *“La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”*. En definitiva, pese a su trámite individual, todas las investigaciones estarán íntimamente relacionadas entre sí, y sus informes anuales sobre el grado de avance en cada una de ellas se elaborarán con unicidad de criterio y vinculación.

Finalmente, resulta de suma importancia señalar que con fecha 4 de julio de 2016 el Consejo de Derechos Humanos publicó el Informe elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y del Secretario General (A/HRC/33/33), que en su punto 100 indica: *“Se alienta a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos a seguir trabajando para lograr la aplicación, en colaboración con los principales asociados, de la Declaración de Mérida sobre el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la ejecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en la 12ª Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.”*

Y fue en ese contexto que el Defensor del Pueblo de la Nación dictó, con fecha 8 de agosto de 2016, la Resolución N° 00041/16. Su artículo 5º, dispone: *“Exhortar a todas las autoridades públicas de nuestro país, nacionales, provinciales y municipales, a colaborar con la Defensoría del Pueblo de la Nación, en su calidad de Institución Nacional de Derechos Humanos, con los requerimiento que les sean formulados en el marco del ‘Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible’, en función de los principios que reconocen la Alianza para el Gobierno Abierto y las prácticas de buena gobernanza.”*



## Investigaciones

Las 49 actuaciones iniciadas, en función de los Objetivos y metas, son:

**1** FIN  
DE LA POBREZA



**Objetivo 1.** Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.

Se inició una actuación para colaborar en el cumplimiento de garantizar en el año 2030 *que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos para acceder a la propiedad* (meta 1.4.), y, para ese mismo año, en función del Objetivo 11, *asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales* (meta 11.1.).

**2** HAMBRE  
CERO



**Objetivo 2.** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Se promovieron dos actuaciones para conocer las políticas públicas a realizar:

- a. *De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad* (meta 2.2.).
- b. *De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo* (meta 2.4.)



### 3 SALUD Y BIENESTAR



**Objetivo 3.** Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.

Se iniciaron cinco (5) actuaciones individuales a fin de conocer las políticas públicas que se llevarán a cabo para:

- a. *Reducir la mortalidad materna en oportunidad de dar a luz (meta 3.1.);*
- b. *Poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años (meta 3.2.);*
- c. *Combatir el SIDA y las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles (meta 3.3.). Esta última podrá subdividirse, si el Área lo estima pertinente.*
- d. *De aquí a 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo (meta 3.6);*
- e. *Que en el año 2030 se garantice 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; en concordancia con el Objetivo 5, para obtener el reconocimiento absoluto de los derechos reproductivos, de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen (metas 3.7. y 5.6.).*

### 4 EDUCACIÓN DE CALIDAD



**Objetivo 4.** Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

Se promovió una actuación para *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 (meta 4.1.).*



En igual sentido se propició otra actuación para *velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria* (meta 4.2.).

Una más se inició para conocer los programas referidos a la construcción y adecuación de las *instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños ... y tengan en cuenta las cuestiones de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos* (meta 4.a.).

También teniendo en cuenta el Objetivo 4 se comenzó una actuación para conocer qué acciones se realizarán para *garantizar el acceso en condiciones de igualdad de los pueblos indígenas a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional* (meta 4.5.).

Y una actuación más se inició a fin de conocer la cobertura y asistencia sanitaria que brinda el Estado a los pueblos indígenas; y, en particular, su calendario de vacunación, debiéndose elaborar un mapeo de enfermedades frecuentes. En su caso, podrá subdividirse por regiones o etnias.

En función del mismo Objetivo 4, se promovió una actuación a fin de arribar al año 2030 *garantizando el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional* (meta 4.5.).

Y otra investigación independiente se inició, para indagar acerca de la construcción y adecuación de *las instalaciones escolares que respondan a las necesidades de las personas discapacitadas* (meta 4.a.).

Finalizando con el Objetivo 4, una última actuación tuvo origen para conocer de qué forma se llegará al año 2030 *eliminando las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional* (meta 4.5.).

Es decir, continuar con la evolución del Objetivo 3 de los 8 Objetivos del Milenio, concretamente, *indagar acerca de la tasa de alfabetización de mujeres y varones; en los niveles preescolar, primario, secundario y terciario/universitario, elaborando un mapeo por provincias.*



### **Objetivo 5.** Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Se inició una actuación para conocer cómo se pondrá fin a *todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas ... eliminando todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, y cuáles serán las medidas que permitan aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles* (metas 5.2. y 5.c.).

En este caso, reconociendo que las metas que señala el Objetivo 5 son generales, se propició subdividir esa actuación en otras investigaciones individuales en pos de lograr su cumplimiento.

Pero, además, se consideró necesario, para afianzar la igualdad de género e identidad de género, iniciar otras tres (3) actuaciones, a saber:

- a. Promover la elaboración de protocolos de actuación que contemplen los criterios de intervención y sensibilización de las autoridades cualquiera fuere su ámbito, tanto público como privado, para abordar las cuestiones que se suscitan en el trabajo en relación con la violencia de género. Concretamente, invitar a que los tres Poderes del Estado, nacional y provinciales, incluidos sus entes autárquicos u organismos descentralizados, dicten una reglamentación específica similar a la que recientemente, con fecha 9 de diciembre de 2015, ha aprobado la Universidad de Buenos Aires. Con relación al ámbito privado, y teniendo en cuenta que en nuestro país se encuentran registrados 3047 sindicatos ante la Dirección de Agrupaciones Sindicales del Ministerio de Trabajo, idéntica invitación se cursará a la Confederación General del Trabajo y a la Confederación General Empresaria de la República Argentina. Sin perjuicio de ello, quizás con mayor minuciosidad, la Oficina de Género descubra otras instituciones a las que también resulte beneficioso invitar.

Y sin olvidar que se trata de una recomendación, se realizará su seguimiento a fin de conocer, a ciencia cierta, si cada uno de ellos recepta con beneplácito y finalmente pone en práctica la propuesta.



- b. Conocer las políticas públicas para lesbianas, gays, bisexuales y trans en Argentina. Así lo ha considerado Naciones Unidas, por caso, teniendo en cuenta el informe que la Federación Argentina de lesbianas, gays, bisexuales y trans elaboró con apoyo del PNUD en Argentina, titulado “Plan de Ciudadanía LGTB – De la igualdad legal a la igualdad real”.
- c. Conocer las políticas públicas llevadas adelante y las próximas a realizarse en materia de violencia obstétrica. Ello así, teniendo en cuenta el importante número de quejas recibidas en la Institución, en función de las Leyes N° 25.929 y N° 26.465.

## 6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO



**Objetivo 6.** Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

Se inició una actuación: *Para 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, a un precio asequible para todos; y en ese marco, deberá mejorarse la calidad del agua mediante la reducción de la contaminación, la eliminación del vertimiento y la reducción al mínimo de la descarga de materiales y productos químicos peligrosos, la reducción a la mitad del porcentaje de aguas residuales sin tratar y un aumento sustancial del reciclado y la reutilización en condiciones de seguridad a nivel mundial (metas 6.1. y 6.3.).*

Y otra actuación se promovió *para de aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda (meta 6.5.).*

## 7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE



**Objetivo 7.** Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.

Se comenzaron dos actuaciones para:

- a. *De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios de energía asequibles, fiables y modernos (meta 7.1.), y*
- b. *De aquí a 2030, aumentar sustancialmente el porcentaje de la energía renovable en el conjunto de fuentes de energía (meta 7.2.).*



**Objetivo 8.** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Se inició una actuación para *Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y alentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas mediante el acceso a servicios financieros* (meta 8.3.). Todo ello con la finalidad de lograr en el año 2030 *el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad* (meta 8.5.).

También se promovió una actuación para conocer las futuras políticas públicas que garanticen el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a todos los niveles laborales, públicos y privados (meta 8.5.). Y para ello, se tendrá en cuenta y pondrá especial énfasis en las políticas públicas destinadas a erradicar el trabajo infantil en cualquiera de sus formas, protegiendo los derechos laborales de las personas, a fin de lograr *un trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores en particular las personas con empleos precarios* (meta 8.8.).

Y una última actuación se inició, en función del referido Objetivo 8 para conocer de qué modo se protegen *los derechos laborales* y cómo se promueve desde el Estado *un entorno de trabajo seguro y protegido para los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes* (meta 8.8.).



**Objetivo 9.** Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Se promovió una actuación para monitorear cómo *aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020* (meta 9.c.).


**10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES**

**Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.**

Una actuación se originó a fin de conocer de qué forma y mediante qué acciones se facilita *la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas* (meta 10.7.).

**11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES**

**Objetivo 11. Lograr que los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.**

De manera independiente, se inició una actuación a fin de conocer de qué modo y mediante qué políticas públicas se llegará: *Para 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad* (meta 11.2.).

También en función del Objetivo 11, se dio curso a una actuación para *redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural* (meta 11.4.).

Y una actuación más se promovió a la luz del mismo Objetivo 11, para *de aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad* (meta 11.5.).



**Objetivo 12.** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Se dio trámite a una actuación para *de aquí a 2030, reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización* (meta 12.5.).



**Objetivo 13.** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Se inició una actuación para conocer cómo *Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales* (meta 13.2.).

Y en el marco del mismo Objetivo 13, se inició una actuación para indagar sobre la inclusión en los programas de estudio para *mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional en relación con la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana* (meta 13.3.).



**Objetivo 14.** Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Se originó una actuación: *Para 2025, prevenir y reducir de manera significativa la contaminación marina de todo tipo, en particular la contaminación producida por actividades realizadas en tierra firme, incluidos los detritos marinos y la contaminación por nutrientes* (meta 14.1.) y, además, *Para 2020, gestionar y proteger de manera sostenible los ecosistemas marinos y costeros con miras a evitar efectos nocivos importantes, incluso mediante el fortalecimiento de su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos con objeto de restablecer la salud y la productividad de los océanos* (meta 14.2.).



**15** VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES

**Objetivo 15.** Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

Se promovió una actuación *Para 2020, velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales* (meta 15.1.).

Y otra actuación individual *Para 2020, promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel mundial* (meta 15.2.).

Y una actuación más para *de aquí a 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con efecto neutro en la degradación de las tierras* (meta 15.3.).



**16** PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS

**Objetivo 16.** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Se dio curso a otra actuación para *Poner fin a la trata* (meta 16.2.), en concordancia con el Objetivo 8, que propone cuáles son *las medidas inmediatas y eficaces* vienen llevando a cabo, e implementarán a futuro, los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), *para erradicar y poner fin a la trata de seres humanos* (meta 8.7.).

Y en el marco del mismo Objetivo 16: *Reducir significativamente todas las formas de violencia; Poner fin al maltrato, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños* (meta 16.1., 16.2.); *Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos* (meta 16.3.); y *Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible* (meta 16.b.), se promovió una actuación vinculada a la sobrepoblación carcelaria de nuestro país, y que a su vez podrá subdividirse,



según sean cárceles federales o provinciales, (meta 16.7. y 16.b.); así como otras cuatro (4) investigaciones a fin de conocer las políticas públicas para promover la activación, creación e intensificar los Programas interministeriales, en contextos de encierro, en materia de salud, educación, trabajo y desarrollo social (meta 16.7.).

Y en ese mismo sentido, se dio curso a otra actuación para conocer las políticas públicas que se llevarán adelante en las instituciones psiquiátricas de nuestro país (metas 16.1., 16.2., 16.7. y 16.b.), para lograr que resulten eficaces e inclusivas, en atención a las condiciones de encierro que ocurren, sufran o no los pacientes de restricción física o de reclusión involuntaria, en concordancia con los Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental (ONU, Asamblea General, Resolución N° 46/119). Todo ello, además, en función del Objetivo 3, con la finalidad de promover la salud mental y el bienestar (meta 3.4.).

También se inició otra actuación en función del Objetivo 16 para conocer de qué modo se va a *Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos* (meta 16.3.).

Y una última actuación vinculada con el Objetivo 16 se promovió, para indagar acerca de los métodos que se implementarán para *Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales* (meta 16.10).



### **Objetivo 17.** Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Se promovió una actuación para *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* (meta 17.17.).

En ese contexto, se forjó la primera Alianza: el Defensor del Pueblo de la República Argentina y el Sistema Interinstitucional de Control de Unidades Carce-larias, (presidido por el Dr. Gustavo M. Hornos, e integrado por la Comisión de Ejecución Penal de la Cámara Federal de Casación Penal; su Subcomisión,



compuesta por jueces de tribunales orales y de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional; el representante de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, los jueces nacionales de ejecución penal; la Procuración General de la Nación representada por la Procuraduría contra la Violencia Institucional; la Defensoría General de la Nación y la Procuración Penitenciaria de la Nación; y como miembros consultivos el Centro de Estudios Legales y Sociales, y el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal) firmaron un Convenio Marco, en función del Objetivo 16 (metas 16.1; 16.2; 16.3.; 16.6.; 16.7; y 16.b.) y del Objetivo 17 (meta 17.17), recordando las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos -“Reglas Mandela” (ONU Res. E/CN.15/2015/L.6/Rev.1)-, absolutamente convencidos que su Alianza contribuirá, sin dudas, a mejorar las condiciones de encierro de las personas privadas de libertad, y las de sus familiares, evitando que la pena impuesta trascienda al infractor e irradie a terceros, provocando una criminalización secundaria que el Estado debe evitar.

Cabe señalar que los miembros del Sistema de Control de Unidades Carcelarias realizan de manera periódica Monitoreos, sin aviso previo, a todos los centros de detención de nuestro país, incluidos los Institutos de adolescentes infractores a la ley penal, y sus resultados se plasman en Recomendaciones de acuerdo a las situaciones que se advierten. Por caso, se han formulado recomendaciones al Servicio Penitenciario Federal, entre otras, vinculadas a la salud, atención médica, alimentación, educación, inclusión social, contención psicológica, condiciones sanitarias elementales, aislamientos, retenes, y otros aspectos que hacen a la dignidad de la persona detenida.

También se forjaron múltiples Alianzas mediante la firma de Convenios, entre otros, con:

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

La Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones;

Fundación para el Estudio e Investigación de la Mujer (F.E.I.M.)

Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (UBA-CONICET)



La Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans;  
El Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. Uruguay.  
El Consejo Nacional de las Mujeres;  
El Centro Universitario de Idiomas (CUI): lenguas originarias.  
El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD);  
La Fundación Microjusticia.



## Metodología

En cuanto al procedimiento que habrá de seguirse en este *“Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030”*, esta Institución ha decidido, el inicio de actuaciones individuales (que mantendrán su vigencia durante el período 2016-2030), atendiendo al Objetivo específico, en función de las metas que propone Naciones Unidas para cada uno de ellos, siguiendo lineamientos comunes mediante un trabajo multidisciplinario sin pretender investigar, como en una suerte de caza de brujas, a los organismos públicos, sino, por el contrario, con la finalidad de conocer qué labores, programas y cursos de acción habrán de llevarse adelante para lograr el cumplimiento de los Objetivos. Y en ese marco, esta Institución propondrá la firma de convenios con entes públicos o privados para coadyuvar en la realización de las metas propuestas por Naciones Unidas, sea alcanzando propuestas, emitiendo dictámenes, informes o mediante la elaboración de estudios propios, opiniones consultivas, etcétera.

Y para el cumplimiento de sus fines, la Institución pondrá especial énfasis en el Objetivo 17 “Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”, pues los trabajos que se realicen deberán complementarse *por alianzas entre múltiples interesados que movilicen y promuevan el intercambio de conocimientos, capacidad técnica, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, en particular los países en desarrollo* (meta 17.16). Y para ello, deberán *alentar 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 asociaciones* (meta 17.17).

Con fundamentos en Indicadores estructurales, de progreso y de resultado, en cada actuación se elaborarán informes de avance periódicos por año calendario; es decir, un primer informe al 1º de marzo, un segundo al 1º de junio y un informe final al 1º de diciembre.

En ese informe inicial deberá señalar acerca del cuadro de situación a fines del 2015 de cada tema, indicando cuáles han sido las principales fallas u obstáculos detectados que impidieron avanzar en los Objetivos y metas que propone Naciones Unidas; es decir, señalar cuáles son, a su criterio, al menos los cinco (5) problemas o escollos con lo que se encuentra en la actualidad. En ese marco,



señalarán, conforme las propuestas de Naciones Unidas, si al año 2030 se espera el cumplimiento de esos Objetivos y de sus metas, dónde nos encontramos ahora, al iniciarse el año 2016.

Además, inicialmente, en función de la meta seleccionada, se relevarán los marcos normativos vigentes; la existencia de proyectos de ley presentados en los últimos años, los fallos judiciales más importantes de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre el asunto que se investiga; al igual que las recomendaciones efectuadas por la OEA a través de la CIDH y las resoluciones de la Corte IDH. Y de fundamental importancia resultará analizar las Opiniones de los Relatores Especiales, Observaciones Generales de los Comités, Informes de los organismos especializados, y toda otra documentación relevante emitida por el sistema de Naciones Unidas.

También se especificarán cuáles son los organismos públicos nacionales, provinciales y autárquicos encargados de los temas, dividiéndolos según el Poder al que pertenezcan, es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial; al igual que cuáles son las ONGs (nacionales e internacionales), que se ocupan del asunto y cuál es la posición que han adoptado, a fin de intercambiar información y conocimientos.

Se indagará acerca de las políticas públicas que para cada caso llevan adelante al menos dos países desarrollados o, si se quiere, para que mejor se entienda, cuáles serían las políticas públicas a “imitar” siempre adecuándolas al contexto de nuestro país. Igual proceder deberá llevarse a cabo con dos países de la región de América Latina y el Caribe, obviamente, si no coincidieran con los anteriores.

Las investigaciones se irán desarrollando de modo de obtener datos estadísticos confiables y conocer cuáles son las políticas públicas que el Estado pondrá en práctica o continuará llevando adelante. Y cuáles, si los hay, los Programas vigentes, debiendo conocerse el presupuesto anual asignado a la cuestión que se investiga, y, en su caso, desdoblado en partidas según los fines. Este ítem deberá actualizarse cada año.

Para los casos que así lo requieran, corresponderá realizar un análisis y elaborar estadísticas acerca de la franja poblacional afectada, dividida por sexo, edad, nivel cultural y social, y estableciendo el rango de incidencia en todo el grupo familiar. También, si fuere necesario, de acuerdo al tema que se aborde en cada investigación, se requerirá la opinión consultiva de los Colegios, Consejos Profesionales, Universidades, etcétera.



Resulta de suma importancia que en las actuaciones realicen trabajos de campo *in situ* e inspecciones *de visu* en los lugares, zonas, establecimientos, etcétera, para conocer la realidad del tema que abordan, precisamente, en el lugar donde sucede. Y, además, deberá informarse de inmediato cualquier acción del Estado nacional o provinciales, en sus tres Poderes, que de manera significativa importe un avance o retroceso en cuanto al Objetivo o meta.

En definitiva, de manera periódica y, obviamente, al final de cada año, se elaborará un informe de avance y de estado de situación de la investigación, indicando qué logros se han conseguido, cuáles no, en su caso referenciando sus razones, y elaborando nuevas propuestas para el año siguiente con indicación expresa de plazos para sus concreción. También se desarrollará un programa de actividades de difusión, estableciéndose la metodología para la promoción de ese derecho humano.

Los resultados de las investigaciones les serán informados a las autoridades públicas nacionales, a la Organización de las Naciones Unidas, y al H. Congreso de la Nación. Además, oportunamente, se remitirán los avances del ***“Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030”***, al Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.



## Propuestas

En función de lo señalado por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su Resolución A/RES/70/1, del 25 de septiembre de 2015: *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, en el punto 47 de su Declaración, sobre el seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los Objetivos y las metas durante los próximos 15 años; así como también lo que se indica a partir de su punto 60, concretamente en el punto 70: “*El equipo de tareas interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible promoverá la coordinación, la coherencia y la cooperación dentro del sistema de las Naciones Unidas en cuestiones relacionadas con la ciencia, la tecnología y la innovación, aumentando las sinergias y la eficiencia, en particular para mejorar las iniciativas de creación de capacidad.*”, y, particularmente, en su punto 77: “*Nos comprometemos a participar plenamente en la realización de exámenes periódicos e inclusivos de los progresos conseguidos a nivel subnacional, nacional, regional y mundial. Aprovecharemos al máximo la red existente de instituciones y mecanismos de seguimiento y examen. Los informes nacionales permitirán evaluar los progresos y detectar los problemas en los planos regional y mundial. Junto con los diálogos regionales y los exámenes mundiales, esos informes servirán para formular recomendaciones para el seguimiento en diversos niveles*”, **se elaboran las siguientes propuestas:**

1. Que las actividades, informes y conclusiones que produzca el equipo de tareas interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como también por el foro de múltiples interesados, durante las reuniones anuales que habrán de celebrarse, sean publicadas en la plataforma en línea, como portal de información acerca de esos instrumentos (conforme los términos indicados en el punto 70 de la Resolución A/RES/70/1), con la adecuada promoción y difusión para su acceso a todas las personas interesadas, para que se tome debido conocimiento no sólo de la metodología que desarrollan para el cumplimiento de los Objetivos, sino, además, para implementar en su propio país cualquier avance desarrollado en otros.

En este sentido cabe recordar lo señalado en el punto 73 de la Resolución A/RES/70/1 que reza: “*El marco, aplicado a nivel nacional, regional y mun-*



*dial, promoverá la rendición de cuentas a nuestros ciudadanos, respaldará una cooperación internacional efectiva en el cumplimiento de la Agenda y fomentará el intercambio de mejores prácticas y el aprendizaje mutuo. También movilizará apoyo para superar desafíos comunes y detectar problemas nuevos y emergentes. Dado que la Agenda tiene carácter universal, será importante la confianza mutua y la comprensión entre todas las naciones.”*

Por ejemplo, con relación el Objetivo 2, *Hambre cero*, y en función de su meta 2.4., si surgieran *nuevas prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción*, será de fundamental importancia que sean conocidas por todos los Estados Miembros para su inmediata implementación en el resto de los países.

2. Sin perjuicio de lo expuesto, se considera de suma importancia que las reuniones del Foro Político de Alto Nivel (punto 87 de la Resolución A/RES/70/1), que se celebren bajo los auspicios de la Asamblea General, se lleven a cabo, al menos en esta etapa inicial, cada dos años y no cada cuatro como se ha fijado en la Resolución A/RES/67/290 (punto 6. b.), con independencia de las reuniones del foro que se realicen bajo el auspicio del Consejo Económico y Social. Aparece como demasiado lejana que la próxima reunión del foro ocurra en el año 2019 (íd., punto 87).
3. Que los monitoreos que realicen las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en sus países, sean puestos en conocimiento del sistema de las Naciones Unidas, siguiendo los lineamientos indicados en los puntos anteriores. Por ejemplo, el Defensor del Pueblo de la República Argentina informará los resultados de las investigaciones que realice en el marco del “*Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030*”, así como también los pondrá en conocimiento de la CEPAL y del PNUD en Argentina.

Así se propicia, en concordancia con las bases definidas en los Capítulos 37 y 38 del Programa 21, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992).

4. Que idénticas conclusiones se publiquen anualmente en las respectivas páginas de cada una de las INDH. El Defensor del Pueblo de la República Argentina las publicará en su sitio web [www.dpn.gob.ar](http://www.dpn.gob.ar).



5. En el orden regional, el Defensor del Pueblo de la República Argentina, siguiendo los lineamientos indicados en el Objetivo 17, fomentará y promoverá la constitución de alianzas con las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de los países de la región Sur-Sur, con la finalidad de intercambiar capacidad y conocimientos, así como también la implementación de metodologías comunes para monitorear el cumplimiento de la Agenda 2030. Ello así, con base en lo indicado en los puntos 80 y 81 de la Resolución A/RES/70/1.
6. A nivel local el Defensor del Pueblo de la República Argentina contribuirá con las autoridades públicas nacionales en la formulación de Objetivos y metas, teniendo en cuenta su carácter integrado e indivisible, por ejemplo en temas centrales vinculados con:
  - a. Esparcimiento, recreación y deporte de las niñas, niños y jóvenes (punto 37 de la Res. A/RES/70/1); en concordancia con los lineamientos que señala UNICEF, entre otras, en su publicación “*Deporte, Recreación y Juego*” (<http://uni.cf/1xljIK5>);
  - b. Más inclusión y protección de los adultos mayores;
  - c. Lucha contra el narcotráfico; y
  - d. Implementación de penas alternativas a la prisión efectiva, de conformidad con las Reglas de Tokio y con las indicaciones expuestas por la UNODC en su “*Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas del encarcelamiento*” (<http://bit.ly/1OqxFs3>), así como también la obtención de un mayor bienestar de las personas privadas de libertad, en cuanto sus condiciones de detención: desarrollo social, salud, educación y trabajo.



## Conclusiones

Resulta del caso recordar que en la Declaración de Mérida, 12<sup>a</sup>. Conferencia Internacional del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, se hizo especial hincapié en que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos se encuentran en una posición ideal para desempeñar un papel de vínculo entre las partes interesadas, y así promover que los procesos nacionales de aplicación y vigilancia, sean transparentes, participativos e incluyentes. Y bajo esa premisa, en aquella Conferencia se resolvió, entre otros puntos: *“17. (4) Colaborar con los titulares de deberes, los de derechos y otros actores clave, tales como; los organismos gubernamentales, parlamentos, el poder judicial, las autoridades locales, las oficinas nacionales de estadística, la sociedad civil, grupos principales, los grupos marginados, la corriente principal y los medios sociales, la ONU y otras instituciones internacionales y regionales, para concienciar y fomentar la confianza, y promover el diálogo y los esfuerzos concertados de un enfoque basado en los derechos humanos, para la ejecución y seguimiento de la Agenda, y abrir espacio para la participación de los titulares de derechos y la sociedad civil.”*

Sabemos que la pobreza es una realidad con la que nos hemos acostumbrado a vivir. La hemos naturalizado así como hemos naturalizado las diferencias sociales. Por lo tanto, si el objetivo es erradicar la pobreza, ante todo debemos desnaturalizarla como fenómeno social y cultural. Y para ello, es fundamental un cambio de paradigma, donde se sienten las bases de un orden social fundado en el bien común, en el que se generen condiciones para reducir la desigualdad de oportunidades y fomentar un desarrollo humano inclusivo.

La pobreza atraviesa todos los Objetivos de desarrollo sostenible, razón por la cual los Objetivos 1 y 2 no deben ser tomados por separado, sino que es necesario implementar políticas públicas que tengan en cuenta su transversalidad. Por ello es que sostenemos con férrea convicción que las investigaciones que se propician permitirán obtener resultados más que satisfactorios para el grupo de personas vulnerables que se pretende proteger en cada caso.

En definitiva, el Defensor del Pueblo de la República Argentina participará y colaborará con las autoridades públicas en la obtención de mejores condiciones en la salud, la educación, la igualdad de género, el trabajo digno, el derecho a gozar de un ambiente sano, la coherencia normativa y con instituciones efica



ces, responsables e inclusivas, mayor dignidad para los encarcelados y sus familias, el acceso a la justicia, la eliminación del maltrato, la discriminación y todas las formas de violencia contra los niños, entre otros ítems, convencidos que ello redundará en beneficio de toda la población y permitirá un mejor desarrollo de sus estándares de vida, para lograr que la situación de vulnerabilidad por la que atraviesan muchos de nuestro habitantes, disminuya de manera considerable; insistiendo en tres pilares fundamentales: salud, educación y trabajo para todo el grupo familiar.

Con ellos garantizados, sin dudas, se reducirán los índices de pobreza. Precisamente, por esa razón se han promovido estas primeras cuarenta y nueve (49) actuaciones sobre todos los aspectos que se han señalado, con el absoluto convencimiento que aquéllas, año a año y hasta concluir el año 2030, contribuirán al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que propicia Naciones Unidas. Además, a esos fines, durante el año 2016 se iniciarán otras tantas investigaciones bajo idéntica modalidad, con la firme convicción que, en breve plazo, se alcanzará el número de 169, coincidente con la cantidad de metas propuestas por aquella Organización internacional en sus 17 Objetivos.

Y así fue que durante el año 2016 se impulsaron siete nuevas actuaciones.

Se impulsó una investigación vinculada trata con fines de explotación laboral y otra referente a la trata con fines de explotación sexual (metas 8.7. y 16.2.).

También se inició una investigación a fin de conocer qué medidas inmediatas y eficaces [habrán de adoptarse] para asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil ...[y] de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas (meta 8.7.).

A su vez, se dio curso a una investigación vinculada con el Objetivo 16 para de aquí a 2030 para proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos (meta 16.9.).

Y otras dos investigaciones se iniciaron, también en el marco del Objetivo 16; la primera para conocer las políticas públicas que vienen llevando a cabo los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), para “Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo” (meta 16.1.); y la segunda, a fin de conocer las políticas públicas que también llevan adelante los tres poderes del Estado, para



“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.” (meta 16.a.).

Finalmente se inició una investigación en defensa y protección de los mayores adultos, pues, el envejecimiento y el reconocimiento de sus derechos, es un factor transversal que incluye a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En definitiva, a un año de dictada la Resolución A/RES/70/1 (1º de enero de 2016) el “Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivo de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030” cuenta con 57 investigaciones en pleno trámite y esperamos incrementar considerablemente su número en el año 2017 y en los próximos.

## Defensoría del Pueblo de la Nación

### OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. AGENDA 2030

Nueva plataforma para la búsqueda y recuperación de todas las resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas en materia de Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Esta Base de Datos se ofrece en los idiomas español e inglés y cuenta con motores de búsqueda simple y avanzado para facilitar la navegación.

Acceso: [ods-dpn.gob.ar](http://ods-dpn.gob.ar)

The screenshot displays the website interface for searching UN Sustainable Development Goals (SDGs) documents. At the top, there are logos for 'OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE' and 'DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION'. Below these is a navigation bar with 13 colored icons representing different SDGs: 7 (Energy), 8 (Economic Growth), 9 (Infrastructure), 10 (Inequality), 11 (Sustainable Cities), 12 (Responsible Consumption), and 13 (Climate Action).

The main content area is blue and features a search bar with the text 'Busca documentos de la ONU sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible'. The search bar contains the text 'Etiqueta5' and a search icon. Below the search bar is a 'Busqueda avanzada' link. Two document results are shown in white boxes with blue borders, each featuring a download icon and a list of tags: '(2015) Nombre de Documento 1' with tags 'Etiqueta1, Etiqueta2, Etiqueta5' and '(2015) Nombre de Documento 2' with tags 'Etiqueta3, Etiqueta5, Etiqueta10'.

At the bottom, there is a promotional banner for a Twitter profile with the text 'Visitando nuestro perfil en Twitter' and a video player showing '17 OBJETIVOS PARA TRANSFORMAR NUESTRO MUNDO'. Below the banner are two columns of text: 'Defensor del Pueblo de la Nación' and 'ONU Objetivos de Desarrollo Sostenible', each with a brief description and social media icons for Facebook, Twitter, and YouTube.



## Busca documentos de la ONU sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible

Ej: Ecología

Título

Título

Objetivo

Hambre Cero

Etiqueta

Etiqueta5

Numero de legajo

Numero de legajo

Buscar



### Defensor del Pueblo de la Nación

El Defensor del Pueblo es un órgano autónomo e independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación.



### ONU Objetivos de Desarrollo Sostenible

Conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad, con metas específicas que deben alcanzarse al año 2030.



---

PROGRAMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE  
LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

---

ESTADO DE AVANCE 2017



El Foro Político de Alto Nivel se reunirá en la ciudad de Nueva York, entre los días 10 a 19 de julio de 2017, y allí los Estados Miembros iniciarán sus procesos de revisión y examen sobre la implementación y aplicación de la Agenda 2030, conforme surge de la RES N° A/70/L.60, analizándose en profundidad los Objetivos 1, 2, 3, 5, 9, y 14.

Recordamos que la A/RES/67/290, en su punto 16, alienta a los interesados activos en ámbitos relacionados con el desarrollo sostenible, a trabajar coordinadamente para participar en el Foro Político de Alto Nivel.

A su turno, la RES A/70/347 recomienda, en su punto 122, a los Estados Miembros la participación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDHs) que cumplan plenamente con los Principios de París, en todos los procesos relacionados con los objetivos de desarrollo sostenible para después de 2015. Y en su punto 129 alienta a las INDHs a seguir promoviendo su participación independiente en los mecanismos y procesos pertinentes de las Naciones Unidas, incluida la agenda para después de 2015. De igual modo se expresa en la A/RES/70/163 en sus puntos 15 y 16, cuando expresamente señala que las INDHs deben participar y contribuir con Naciones Unidas, incluido el Foro Político de Alto Nivel sobre el desarrollo sostenible. También lo reafirma en la RES. A/HRC/33/L.17 y, muy especialmente, en la RES A/HRC/33/33, cuando en su punto 100. *“Se alienta a las instituciones nacionales de derechos humanos a seguir trabajando para lograr la aplicación, en colaboración con los principales asociados, de la Declaración de Mérida sobre el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la ejecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en la 12a Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.”*

Sin embargo, al día de hoy y pese a los esfuerzos que ha realizado la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) no se ha conseguido que la Organización de las Naciones Unidas determine dónde, cuándo y cómo, las INDHs podrán presentar sus informes.

Es importante poner de resalto que nuestra Institución, como las demás INDHs, estuvo presente en la Asamblea Anual del GANHRI, en el seno de las Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, que se llevó a cabo entre los días 6 y 10 de marzo de 2017. Con el apoyo del *Special Envoy* del GANHRI, Prof. Alan Miller, quien fuera titular del *Scottish Human Rights Commission* (SHRC), y Presidente Regional de la Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Europa, así como también de Michael Windfuhr, Director del *German Institute for Human Rights*, se conformó un Grupo de Trabajo Agenda 2030, representado por Dinamarca, con relación a Europa; Indonesia por Asia; Ghana por África; y Argentina por América. Así fue que nuestra Institución fue elegida, en función de las presentaciones efectuadas en la Asamblea, y los avances realizados con relación a la Agenda 2030, como única INDH para representar a todo el continente americano. Ello, bajo la coordinación general de Eva Grambye, Directora Ejecutiva del Instituto de Derechos Humanos Danés.

Nuestra INDH, Defensor del Pueblo de la Nación de la Argentina creó el 1º de enero de 2016, fecha de entrada en vigencia de la Agenda 2030, el ***Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible***, a fin de monitorear las políticas públicas que el Estado Nacional llevará y debiera llevar a cabo para cumplir, de mejor modo, con la A/RES/70/1. En la actualidad, nuestra INDH tiene 57 investigaciones en trámite, habiendo alcanzado a los 17 ODS y más de 65 metas.

El presente Informe es el resultado de un año y medio de trabajo. La novedad del *Programa* radica en sus intenciones, teniendo en cuenta que su génesis tuvo por objeto no sólo el monitoreo de las políticas públicas, sino la voluntad de brindar participativa colaboración con el Estado: poner en su conocimiento de qué mejor manera, a nuestro criterio, como única Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) de nuestro país, podrán superarse obstáculos para cumplir con cada una de las metas. A lo largo del presente se efectúa un sucinto diagnóstico de cada una de los Objetivos y metas

específicas que se abordan, habiéndose elegido algunas de las investigaciones, sólo a modo de ejemplo, debido a la extensión del trabajo.

Se han señalado aciertos y falencias y se elaboraron propuestas y recomendaciones finales para que, en su caso, sean tomadas por el Estado Nacional como contribución a un mejor y más efectivo modo de cumplir con la Agenda 2030. Cabe señalar que finaliza esta presentación con una resolución, que se acompaña, también como ejemplo, y que fue dictada en la investigación N° 8318/15, caratulada: *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU); metas 3.7 y 5.6; Salud Sexual y Reproductiva.* El Informe completo será entregado a las autoridades públicas nacionales, a Naciones Unidas y al H. Congreso de la Nación.

Como corolario de todo lo expuesto, debemos señalar que elaboramos este informe en nuestra calidad de INDH de la Argentina, con la esperanza que el Consejo Económico y Social, y la Asamblea General recepten nuestras inquietudes y tomen nota del grado de avance de la Agenda 2030 por parte de nuestro Gobierno, desde la óptica, precisamente, de una INDH que verdaderamente se ha comprometido y se preocupa porque *“nadie se quede atrás”*. Fue ése el leitmotiv de la Agenda 2030, ha sido su génesis, y así lo ha comprendido nuestra Institución, convencidos que el Consejo Económico y Social, la Asamblea General, y todo el Sistema de Naciones Unidas, valorarán nuestros aportes en el largo proceso de una Agenda a quince años. Anhelamos que en un futuro próximo las INDH logren su espacio para hacer oír su voz.

# 1 FIN DE LA POBREZA



**OBJETIVO 1.** *“Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”.* Metas **1.2.** y **1.3.** *“Reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”, y “Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables”.*

El objeto de la investigación es relevar el estado de situación en relación a la problemática de la pobreza en la Argentina y su evolución, y realizar una evaluación de las políticas públicas vinculadas tanto a la génesis del problema como a su abordaje.

El Gobierno Argentino ha manifestado reiteradamente que una de sus principales misiones es la de alcanzar el objetivo de *“Pobreza Cero”*. Si bien se ha advertido que se trata de una *“meta desde ya inalcanzable”*<sup>1</sup>, se ha destacado que *“es la primera prioridad para el Gobierno”*<sup>2</sup>.

Nuestro país informó, en 2015, respecto del cumplimiento de los Objetivos del Milenio, que *“El nivel de pobreza descendió en la última década (2003-2013) un 91%, al pasar del 54% al 4,7% (y que) cerca de 10.000.000 de personas salieron de la indigencia. Esta población con dificultades alimentarias pasó de representar el 28% al 1,4%. Una diferencia porcentual de 95%”*. La confiabilidad de las estadísticas, sin embargo, fue motivo de debate público desde que, hacia fines de 2006, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) fuera intervenido, por lo que éstos no pueden tomarse como datos válidos. El proceso de intervención del organismo derivó en 2013 en la suspensión de las tareas de medición de ingresos, pobreza e indigencia, por lo que sólo se cuenta, para este período, con las mediciones realizadas por instituciones no oficiales, entre las cuales el Observatorio de la Deuda Social Argentina (perteneciente a la Universidad Católica Argentina –

---

1 Declaraciones del Sr. Jefe de Gabinete 03/03/2017 en <http://www.perfil.com/política/marcos-pena-la-pobreza-cero-es-una-meta-desde-ya-inalcanzable-0007.phtml>

2 *Ibíd*em

ODSA-UCA en adelante), se constituyó en el principal referente en la materia. Los resultados de éste eran muy distantes de los del INDEC, para los años en los que hay datos de ambas fuentes.

En 2016, el INDEC retomó la medición de índices de pobreza e indigencia. Las nuevas mediciones arrojaron como resultado que en el segundo semestre de ese año, el índice de pobreza alcanzó el 30,3% y el de indigencia, el 6,1%<sup>3</sup>.

Estos datos son coincidentes con las estimaciones de pobreza e indigencia por ingresos del ODSA-UCA, aunque, como los informes de ésta misma señalan, *“los valores de las canastas utilizadas (LI y LP) son distintos, así como también las poblaciones representadas por ambas encuestas”*<sup>4</sup>. Los resultados de su muestreo para pobreza e indigencia arrojan valores de 32,9% para pobreza (significado un aumento de 1,5 millones de personas que caen en esta condición desde 2015) y 6,9% para indigencia en 2016 (600 mil personas más que en 2015)<sup>5</sup>.

Mientras que en otros momentos históricos la pobreza era un fenómeno asociado al desempleo, durante la última década y media la línea divisoria entre trabajo y pobreza se ha esfumado, y una parte importante de las personas pobres corresponden a sectores de trabajadores en actividad, cuyos salarios no alcanzan la línea de pobreza<sup>6</sup>. En efecto, se observa que mientras la canasta básica alimentaria para el mes de mayo para una familia

---

3 *Ibíd.*, pág.

4 ODSA – UCA; “Pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina Urbana 2010-2016” (publicación digital); Marzo 2017; disponible en <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2017-Observatorio-Informe-Pobreza-Desigualdad-Por-Ingresos-2010-2016.pdf>; pág. 1

5 *Ibíd.*, pág. 3

6 “El aumento del empleo con persistencia de bajo salarios para la mayor parte de la población, se refleja en que por primera vez en la historia se observaron trabajadores ocupados –incluso registrados– que viven en la pobreza. La mencionada expansión de la asistencia social va dirigida, en parte, a compensar estos salarios que no alcanzan para sobrevivir. No constituye un ingreso que permite transformar la situación; solo compensarla (Seiffer, Kornblihtt & De Luca, 2012).” En Kornblihtt, Seiffer, Villanova; “De la caída relativa a la caída absoluta del salario real en la Argentina (1950-2013)”; *Revista Científica Guillermo de Ockham*, vol. 12, núm. 2, julio-diciembre, 2014, pp. 41-50 Universidad de San Buenaventura Cali Cali, Colombia disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/1053/105338606005.pdf>

de dos adultos y dos niños se ha calculado en \$5.986,07, y la canasta básica total en \$14.665,88<sup>7</sup>, el salario mínimo, vital y móvil se encuentra significativamente por debajo de ésta, en \$8.060, de la misma manera que la jubilación mínima es de \$6.377, por lo que tampoco alcanza la proporción correspondiente de esa canasta. Incluyendo el conjunto de los ingresos, los últimos datos oficiales (cuarto trimestre de 2016) sobre distribución de ingresos indican que el 50% de la población percibían menos de \$8.500 por mes<sup>8</sup>.

Otras formas de medición de la pobreza, que no toman en cuenta los ingresos sino las necesidades insatisfechas en un conjunto de dimensiones (seguridad alimentaria, cobertura de salud, servicios básicos, vivienda digna, educación, seguridad social, acceso a la información y comunicaciones), realizadas por el ODSA-UCA, arrojan resultados que van desde el 29,8% al 50,1% según el criterio aplicado (Coneval y OPHI respectivamente)<sup>9</sup>. Es decir, que cualquiera de las formas en que se mide la pobreza, indican niveles de incidencia altos, de al menos el 30% de la población en esa condición, evidenciando un problema estructural. Según este estudio, se ha consolidado un piso de pobreza en la última década, rondando el 30%, el cual ha oscilado según la mayor o menor intensidad de la asistencia estatal.

Las cifras, por otra parte, contienen situaciones diversas. La pobreza incide de maneras diferentes (cualitativa, pero también cuantitativamente) en algunos grupos de población que resultan especialmente vulnerables. Tal es el caso de la infancia, los adultos mayores, y los pueblos indígenas, entre otros.

Incidencia en niños y niñas: según las últimas mediciones oficiales de nuestro país, la pobreza y la indigencia son fenómenos que presentan su mayor incidencia en la infancia, reduciéndose la misma de acuerdo al avance en las sucesivas franjas etarias. Así, el INDEC ha informado que en el segundo semestre de 2016, la pobreza ha alcanzado al 45,8% de los

---

<sup>7</sup> Ver INDEC: Informes Técnicos Vol 1 n° 101 – Condiciones de Vida vol. 1 n° 7 (mayo 2017)

<sup>8</sup> [http://www.indec.gob.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=4&id\\_tema\\_2=31&id\\_tema\\_3=60](http://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=31&id_tema_3=60)

<sup>9</sup> <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2017-Observatorio-Informe-Eradicacion-Pobreza-Prensa.pdf>

niños menores de 14 años. En base a datos de esta misma fuente, pero del último trimestre del año, UNICEF ha relevado que la pobreza en niños alcanzó el 47,7%, indicando que el grupo más afectado es el de 13 a 17 años (51%), seguido por el de 5 a 12 años (48%), mientras que de 0 a 4 años la incidencia es del 45%. Los datos del ODSA-UCA, por su parte, indican que de 2010 a 2016 se ha mantenido la relación de mayor incidencia de la pobreza y la indigencia en niños que en población de mayor edad. Los niveles de pobreza registrados por esta fuente para niños de menos de 14 años en 2010 correspondían al 43,4%, descendiendo al 35,8% al año siguiente y volviendo a subir hasta alcanzar, en 2015, el valor del primer año de medición. Para 2016, estas mediciones indican una incidencia del 48,8%, acompañando la evolución creciente de la pobreza en general.

**Incidencia en adultos mayores:** Si bien en las mediciones oficiales es la franja etaria con menor incidencia de pobreza (7,4% en la estadística del INDEC), un informe del ODSA-UCA<sup>10</sup> indica que el 38% de los mayores de 60 años considera que los ingresos de su hogar son insuficientes para cubrir sus necesidades y envejecer con calidad de vida. Esto estaría vinculado a que la canasta considerada básica podría no ser aplicable a esta franja de la población, que tiene necesidades diferentes de las demás. A pesar de los aumentos realizados a las jubilaciones y pensiones, los ingresos medios de jubilados y pensionados son de \$7.867, y \$5.649 respectivamente. De hecho, el estudio destaca que la esfera económica es la que registra mayor insatisfacción, en relación a las demás variables sobre las cuales se realiza (atención en la salud, recreativas, vivienda, alimentación, afecto y cariño). Los más vulnerables son aquellos que conviven con hijos y nietos, ya que muchos de ellos son sostenes de hogar, debiendo compartir la jubilación, por la precariedad de los ingresos de los demás miembros.

**Incidencia en pueblos indígenas:** si bien es

---

<sup>10</sup> Los Problemas económicos de las personas mayores. Una aproximación a las múltiples dimensiones de su vulnerabilidad. Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA) y la Fundación Navarro Viola

conocido que la población originaria se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema de manera ampliamente extendida y profunda, tal como lo destacó el Relator Especial de la ONU sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia, Mutuma Ruteere, en su visita a la Argentina en mayo de 2016<sup>11</sup>, los últimos datos estadísticos sobre esta población son los de la Encuesta complementaria de Pueblos Indígenas (2004-05), que relevó la proporción de población que se reconoce como perteneciente a pueblos originarios, pero no estudió la incidencia de la pobreza o su calidad de vida. En consecuencia, no existen datos oficiales en relación a ello.

La forma en que la política pública encara este problema puede dividirse en dos dimensiones: por un lado, todas aquellas medidas que tienden a reducir o evitar el fenómeno (buscando que los ingresos - salario y seguridad social- tiendan a superar la línea de pobreza), y por el otro, las medidas de compensación de estos ingresos (a través de políticas de transferencia de ingresos o satisfacción directa de necesidades mediante prestaciones estatales), que buscan contener el alcance del problema.

En el primer grupo tenemos entonces las políticas relacionadas al empleo, el salario y la seguridad social. En relación a esto, se observa que, pese a lo declarado por el gobierno en relación a que su política económica estaría orientada a la generación de puestos de trabajo, el porcentaje de personas económicamente activas que se encuentran desempleadas creció en el primer trimestre del corriente año, hasta alcanzar el 9,2%. El Seguro de Desempleo (para trabajadores que perdieron un trabajo registrado) tuvo un importante incremento en 2016, siendo actualmente de \$1875 a \$3.000 (según el caso), que se cobran por entre 2 y 12 meses, de acuerdo a la cantidad de tiempo en que la persona estuvo empleada. Por otro lado, debe considerarse el problema de la calidad del empleo, ya que incluso si

---

<sup>11</sup> “El estado en el cual viven algunas comunidades autóctonas son inaceptables en 2016.” <http://www.onu.org.ar/visita-del-relator-especial-de-las-naciones-unidas-sobre-las-formas-contemporaneas-de-racismo-a-la-argentina/>

encontráramos descensos en el nivel de desempleo, ello puede no significar una caída de la pobreza, si estos empleos son inestables, mal remunerados, etc.

En relación al nivel salarial, el Consejo del Salario y la Seguridad Social actualizó recientemente el monto del salario mínimo, que era, como se mencionó en el primer apartado, de \$8.060. Ahora será de \$8.860 a partir del 1° julio de 2017, de \$9.500 desde el 1° de enero de 2018, y de \$10.000 en julio de 2018.

Del lado de las medidas de compensación de ingresos, haremos un repaso de la situación en relación a las que resultan de mayor alcance o relevancia:

- Pensiones no contributivas: dirigidas a grupos en situación de extrema vulnerabilidad, como son las madres de 7 o más hijos y las personas con discapacidad inhabilitante para el trabajo. Estas pensiones significaron, en 2016, el 78,45% del presupuesto devengado consumido del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación<sup>12</sup>. Alcanzan a unos 1.800.000 beneficiarios, a los que se otorga un ingreso de \$6394,85 y \$4.475 mensuales respectivamente. Por su parte, la ANSES administra una Pensión Universal para Adultos Mayores (que hasta el año pasado se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social), aplicable a aquellas personas de más de 70 años que no acceden a una jubilación, por un monto del 90% de la jubilación mínima aproximadamente.

- Asignación Universal para Protección Social: se encuentra dirigida específicamente a la población infantojuvenil, y comprende a la Asignación Universal por Hijo (Decreto N° 1.602/09) y la Asignación por Embarazo (Decreto N° 446/11), ambos programas nacionales de transferencia de ingresos no contributivos, dirigido a niños/as, adolescentes hasta 18 años (sin límite de edad para hijos discapacitados) hasta un máximo de 5 hijos, y mujeres embarazadas, de familias que no alcanzan el salario mínimo.

Hasta enero de 2017, la cobertura alcanzada

---

12 Fuente: SIDIF “Sistema de administración Financiera” del Ministerio de Hacienda.

por la Asignación Universal por Hijo fue de 3.980.755 niños/as, pertenecientes a 2.217.898 familias. A pesar de la extensión de la cobertura de las Asignaciones Familiares (por ampliación del salario máximo) y de la Asignación Universal por Hijo (que alcanza ahora también a los hijos de monotributistas), los datos del ODSA-UCA, muestran que el 21,8% de los niños no accedió en 2016 a ningún beneficio estatal o de la previsión social. La cobertura de la Asignación Universal por Hijo representó, según la misma fuente, el 32,7% de los niños del país.

El monto de la prestación es de \$1246 y \$1620 (equivalente a las asignaciones familiares que perciben los trabajadores formales)<sup>13</sup>, de acuerdo a la provincia de residencia, por cada niño/a o adolescente integrante del grupo familiar. El 20% del total es percibido al año siguiente, cuando se acredita el cumplimiento de las condicionalidades del programa (cumplimiento del calendario de vacunación y otros controles sanitarios obligatorios, y continuidad en el sistema educativo como alumno regular por parte de todos los niños/as, según corresponda a su edad). El pago diferido de una parte de la asignación implica la depreciación del valor de ésta por efecto de la inflación, además de que al abonarse después de transcurrido el año, no puede aplicarse a la resolución de las necesidades que los niños hayan tenido durante ese período. El monto que reciben las familias mes a mes, y que debe ser considerado para evaluar el impacto de la medida, es de \$996,80 y \$1296 respectivamente.

Con datos del INDEC, UNICEF ha calculado<sup>14</sup> que la Asignación Universal por Hijo implicó que un 3% de los hogares superen la línea de pobreza, y un 5% superen la línea de indigencia. Es decir, que los

---

13 Debe señalarse que los montos de las jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares, se actualizan, según la Ley 27.160, de manera semestral en marzo y septiembre, de acuerdo al índice de movilidad jubilatoria. Éste se calcula, según la Ley 26.417, en base a la variación de los recursos tributarios y la variación de los salarios, hasta un límite dado por la variación de los recursos del ANSES. El índice no considera las variaciones de precios de los productos que componen la canasta básica, y por lo tanto las actualizaciones de montos pueden ser menores a los aumentos de aquellos, en cuyo caso la prestación perdería poder adquisitivo.

14

[https://www.unicef.org/argentina/spanish/La\\_pobreza\\_monetaria\\_en\\_la\\_ninez\\_y\\_adolescencia\\_2017.pdf](https://www.unicef.org/argentina/spanish/La_pobreza_monetaria_en_la_ninez_y_adolescencia_2017.pdf)

hogares pobres con niños pasan del 51% al 48% al considerarse estas transferencias (una diferencia del 5,6%). En relación a la indigencia, el cambio es del 16% al 11% (diferencia del 30,8%).

- Programa Ingreso Social con Trabajo: Se trata de un plan transferencia de ingresos con contraprestación laboral y/o educativa, que incluye los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen. Estos constituyen la principal forma de contención de la desocupación, a pesar de que, como indica la información oficial, “Actualmente, el programa Argentina Trabaja se encuentra en una etapa de consolidación, por tal motivo no hay nuevas inscripciones”<sup>15</sup>. En diciembre de 2016 los planes recibieron un aumento del 17% que llevó el monto de la asistencia a \$4.030. En ese año este programa ocupó el 10,6% del presupuesto consumido por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación<sup>16</sup>.

- Plan Empalme (Decreto 304/17): Se trata de un programa de inserción laboral en el ámbito privado, que subsidia el salario para la contratación de beneficiarios de los programas nacionales implementados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, o por el Ministerio de Desarrollo Social<sup>17</sup>. De esta forma, quienes accedan a un empleo bajo relación de dependencia en el sector privado, podrán continuar percibiendo una ayuda económica mensual, durante un plazo de hasta 24 meses, que los empleadores podrán contabilizar como parte de la remuneración laboral neta mensual. En este sentido, este programa no significa para el trabajador un plus por encima del salario, ni la generación de nuevos puestos de trabajo independientes de los recursos públicos.

---

15 <http://www.desarrollosocial.gob.ar/argentinatrabaja>.

16 Fuente: SIDIF “Sistema de administración Financiera” del Ministerio de Hacienda.

17 Programas Nacionales 'Ellas Hacen' y 'Argentina Trabaja' -que dependen de la cartera del Ministerio Desarrollo Social- y 'Construir Empleo' , 'Jóvenes con más y mejor trabajo', 'Promover', 'Intercosecha', 'Trabajo autogestionado', los egresados de cursos de formación profesional dictados por la cartera laboral como así también quienes reciban seguros de capacitación y empleo en el marco del programa de prestaciones por desempleo, correspondientes a la cartera del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

- Programa de Transición al Salario Social

Complementario (Resolución MTESS N° 201-E/2017): Este programa constituye una primera etapa de implementación de lo fijado por la Ley de Emergencia Social (Ley Nacional N° 27.345, reglamentada por Decreto N° 159/2017), que establece la creación del Salario Social Complementario para los trabajadores de la llamada “economía social”. Por medio del mismo, los trabajadores de actividades informales o autogestionadas, que se inscriben al monotributo social, percibirán una suma no remunerativa de \$4.000 mensuales, proveniente de fondos públicos, en concepto de compensación de los ingresos que perciben en sus respectivas actividades. No se trata de la regularización de éstas (en los casos en que eso fuera posible).

Asimismo podemos señalar que en nuestro país el sistema impositivo está compuesto mayoritariamente por tributos indirectos que gravan los consumos y que recaen sobre los sectores de menos recursos. El impuesto al Valor Agregado (IVA) que grava casi la totalidad de los bienes y servicios, en todas las etapas de la economía, con una alícuota general del 21%, es un impuesto regresivo, por su efecto cascada, (su incidencia es mayor en los contribuyentes de menores ingresos). Mediante, la sanción por Ley N° 27.253 y el Decreto 858/16, se dispuso el reintegro del 15% del 21% del IVA a jubilados y titulares de programas sociales, pero solo en los pagos en tarjeta de débito. El monto máximo del reintegro es de \$300 por mes y por beneficiario, sobre un monto máximo de operaciones de \$2.000. Entre julio de 2016 y febrero de 2017, la devolución mensual alcanzó solamente el 4,5% de la meta fijada por el gobierno (que era de \$22.000 millones)<sup>18</sup>. El mes en que la devolución de parte del IVA tuvo su mayor alcance (diciembre de 2016), resultaron beneficiarios de la misma el 21,9% de las personas que se encuentran dentro de los parámetros fijados por la Ley. Las limitaciones de esta medida no residen sólo en el tope impuesto a la devolución del impuesto, sino también en que, según los

---

18 Datos oficiales señalados por el Sr. jefe de Gabinete, Marcos Peña, en su último informe ante el Congreso de la Nación, del 22 de marzo de 2017.  
[https://es.scribd.com/document/342602767/INFORME-99-HCDN-pdf#download-from\\_embed](https://es.scribd.com/document/342602767/INFORME-99-HCDN-pdf#download-from_embed)

patrones de consumo de los grupos más vulnerables, hay una tendencia a retirar del banco sus haberes y hacer compras en efectivo, particularmente entre quienes viven en villas o asentamientos, donde los comercios no acceden a la tecnología requerida para la compra con tarjeta de débito.

En conclusión, si bien se ha declarado que las políticas presupuestarias para el Ejercicio 2017 referidas a la política social, seguirán siendo la prioridad del Gobierno Nacional, con el objetivo de avanzar hacia “Pobreza Cero”<sup>19</sup>, las medidas de gobierno implementadas en este período, en principio, no conducirían al logro de este objetivo, o al cumplimiento de las metas analizadas.

El problema de la pobreza en Argentina tiene un carácter estructural. La ampliación de la asistencia pública es una forma necesaria para la contención de sus impactos, pero no puede resolverlo ni resolver de manera integrada estas consecuencias, para lo cual se requiere el fortalecimiento del empleo, el salario, la seguridad social y garantías laborales.

---

19 [http://www.mecon.gov.ar/onp/html/comunicados/proy\\_presupuesto2017.pdf](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/comunicados/proy_presupuesto2017.pdf)

# 2 HAMBRE CERO



**OBJETIVO 2.** *“Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.* Meta **2.4.** *“Asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo”.*

En una primera etapa se indagará acerca de las políticas públicas que de mejor modo permitan promover la agricultura sostenible.

En Argentina continúa ocupando el primer lugar, dentro de la diversidad de técnicas agrícolas que se desarrollan, la “agricultura industrial”, centrada en la producción intensiva de biomasa, en espacios más reducidos y en menos tiempo, con grandes beneficios comerciales, pero, con mayor desgaste del ecosistema.

Esta técnica, además, incluye el uso de una batería de herbicidas que son aplicados en el campo varias veces en el año: pre siembra, pre emergencia, post emergencia temprana, post emergencia tardía, cosecha y post cosecha.

El uso masivo de estos agroquímicos, sumado a la falta de control estatal en su uso, trajo aparejado un conflicto social que aumenta a medida que se amplían las fronteras agropecuarias: el caso de los llamados “pueblos fumigados”. Este conflicto socio ambiental surge como una reacción de las poblaciones directamente afectadas que están recibiendo una carga creciente de plaguicidas y fertilizantes, que contaminan el ambiente y deterioran su salud con casos de enfermedades atípicas en porcentajes inusuales, informados y estudiados por profesionales de diferentes Universidades del país.

Cabe señalar que, además de la población humana, también se ven afectadas la flora, la fauna y ecosistemas en general,

encontrándose dos consecuencias graves que son la deforestación, debido a la demanda de más tierras para cultivar, y la aparición de malezas resistentes a los plaguicidas utilizados.

Como aciertos de las políticas públicas nacionales, es importante señalar que se creó en el año 2009, por Decreto N° 21/09, del Poder Ejecutivo Nacional, con el fin de ocuparse de la problemática de los agrotóxicos, la Comisión Nacional de Investigaciones de Agroquímicos (CNIA), equipo intersectorial integrado por profesionales de distintas áreas del gobierno nacional, que funcionaría en la órbita del Ministerio de Salud de la Nación. Su primer producto fue el establecimiento de las principales líneas de trabajo a abordar sobre la temática de los agroquímicos y su incidencia en la salud.

Cabe destacar que si bien ésta fue una política bien recibida por todos los interesados en el tema, pronto quedó neutralizada, dado que, en la práctica la CNIA, dejó de sesionar y no hubo más productos de ese grupo de trabajo.

También ha sido un acierto, la creación del Programa Nacional de Prevención y Control de Intoxicaciones por Plaguicidas, a través de la Resolución N° 276/2010 del Ministerio de Salud. Entre sus objetivos, podemos señalar: intensificar la vigilancia de las exposiciones e intoxicaciones por plaguicidas a través del Sistema Nacional de Vigilancia en Salud; crear Unidades y Sitios Centinelas; promover estudios epidemiológicos sobre la incidencia de tumores y de malformaciones congénitas y su posible asociación con la exposición a plaguicidas; fortalecer Centros de Información, Asesoramiento y Asistencia Toxicológica y los Laboratorios de Análisis Clínicos Toxicológicos; brindar capacitación a los distintos sectores involucrados en las acciones de prevención y atención de la salud para intoxicaciones con plaguicidas.

Los objetivos antes citados no se han cumplido hasta el presente. Tampoco hubo un inicio de su ejecución.

Otros logros han sido los siguientes:

Se sancionó la Ley de “Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios”, pero, aún no fue reglamentada. En cambio, fue presentado un proyecto, que se está tratando actualmente en el Congreso de la Nación, para hacer un cambio en las penalidades que fijaba la ley antedicha, por considerarse elevadas.

Se sancionó la Ley N° 27.118 de Reparación histórica de la Agricultura Familiar, que reconoce la necesidad de propiciar la conservación y mejoramiento de los suelos y demás recursos naturales bajo la instrumentación de políticas activas que prioricen prácticas agroecológicas.

Se sancionó la Ley N° 27.233, de declara que es de interés nacional la inocuidad y calidad de los agro alimentos, los insumos agropecuarios específicos y el control de los residuos químicos y contaminantes químicos y microbiológicos en los alimentos.

Otras acciones que complementan y fortalecen las políticas públicas nacionales, son las que siguen:

Algunos grupos de investigación de Universidades Nacionales, junto con distintas organizaciones de la sociedad civil, llevan a cabo tareas que hacen a la vigilancia popular de la salud. Desarrollan campamentos sanitarios, en distintos lugares del país, y crean registros estadísticos del estado de salud de la población, que permiten visibilizar la realidad local en esa temática.

Distintas publicaciones realizadas por organismos de investigación y desarrollo del Estado, como por ejemplo el INTA: Protocolo recomendatorio para el desarrollo de producciones agroecológicas en zonas periurbanas de localidades pampeanas con restricciones para las pulverizaciones con agroquímicos IPAF (Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar) Región PAMPEANA; “Los plaguicidas agregados en el suelo y su destino en el ambiente”, entre otros.

La Auditoría General de la Nación (AGN), realizó una serie de informes, que presentó en noviembre de 2015, producto de

las auditorías que realizara en el período 2003-2015, en materia de control de la política ambiental nacional (titulado “UNA DÉCADA AL CUIDADO DE LOS FONDOS PÚBLICOS”). Específicamente, en la sección de agricultura, controló al INTA, a la SAyDS y al SENASA, advirtiendo debilidades normativas y varias falencias en los controles. En esta situación, según advierte la AGN, “no está garantizada la salud pública”.

Sin embargo, también se señalan las siguientes falencias que han sido detectadas a lo largo de esta investigación. Véase.

La demora en cuanto a la fijación de metas adecuadas a las realidades de nuestro país, indicadores y políticas específicas para lograr el cumplimiento del presente Objetivo 2.

La falta de una política sanitaria adecuada que contemple la atención y vigilancia de la salud para los casos especiales de enfermedades que guardan relación directa y proporcional con el incremento del uso de agrotóxicos y OGM (Organismos Genéticamente Modificados).

También la falta de medidas específicas, de prevención y mitigación de los efectos perjudiciales de los plaguicidas en la salud de los grupos más vulnerables: niños, mujeres embarazadas, agricultores, trabajadores agrícolas, pueblos indígenas y trabajadores migrantes.

Por otra parte, no hay una ley que regule el proceso de registros, autorización y usos, a nivel nacional, de los agrotóxicos, ya sea a gran o pequeña escala. Y no hay una ley sobre bioseguridad y OGM. Si bien la Argentina incorporó en su orden jurídico el Convenio de Biodiversidad Biológica, no ha ratificado los protocolos subsiguientes que establecen especificaciones normativas.

En virtud de todo lo expuesto, se elaboran las siguientes propuestas:

**a.** Aprobar con carácter de urgente la adecuación de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular, para el caso que nos ocupa, las correspondientes al Objetivo 2, como así también los

indicadores y políticas específicas para su cumplimiento, a efectos de iniciar una acción coordinada entre todos los actores sociales responsables de implementar el cambio de la “agricultura industrial” hacia una “agricultura sostenible”;

**b.** Generar una eficiente interacción entre los investigadores y demás actores involucrados en el modelo productivo que permita optimizar la precaución en base a los resultados obtenidos en el ámbito académico;

**c.** Monitorear de modo participativo las principales variables que dan cuenta de la presencia de agroquímicos en el ambiente, la eventual exposición de los niños a los mismos y los efectos biológicos y afectaciones a la salud de la población expuesta a estas prácticas de alto riesgo;

**d.** Adoptar todas las medidas preventivas necesarias para minimizar la exposición de la población a los agroquímicos, incluyendo, si fuera necesario, restricciones a su uso;

**e.** Priorizar a las escuelas rurales y comenzar por allí a establecer un ordenamiento ambiental del territorio;

**f.** Fomentar la reconversión productiva hacia modos alternativos que eviten el uso de agroquímicos, “agricultura sostenible”;

**g.** Aprovechar el hecho de que el sistema social está lo suficientemente maduro como para instalar el diálogo que permita lograr la sostenibilidad de la actividad, a pesar de los fuertes intereses económicos que se resisten al cambio;

**i.** Incentivar la producción agroecológica, considerando la posibilidad de establecer subsidios o reducciones impositivas en los tributos nacionales que gravan este tipo de actividad agrícola.

**3**

**SALUD  
Y BIENESTAR**



**OBJETIVO 3.** “Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades”. Meta **3.7.** *“De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales”.*

El objeto de la investigación es estudiar el funcionamiento del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable y la articulación con todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estudiar el estado de situación en el cumplimiento de los protocolos de aborto no punible en cada jurisdicción. Estudiar el acceso sin discriminación a las técnicas de reproducción humana asistida para la población que se encuentra impedida de formar una familia por la vía natural.

Funcionamiento de Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable: Se han remitido una serie de preguntas para conocer el estado actual de cada jurisdicción y su articulación con el nivel nacional. A la fecha, existen varias provincias que no han respondido a nuestro pedido de informes, pese a que los mismos han sido reiterados por distintas vías.

Protocolo de aborto no punible: Pese a tener un precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del año 2012, aún existen provincias que no han elaborado protocolo para atender los casos de mujeres embarazadas producto de violación. También se han conocido casos en los que se ha negado la atención de mujeres en dicho estado, como así también se ha conocido casos de condena penal por causa de aborto (caso Belén). Se ha exhortado al Ministerio de Salud de la Nación para que otorgue rango de resolución a la Guía para la atención de abortos no punibles. A la fecha, no se ha recibido respuesta satisfactoria por parte de dicha autoridad.

Fertilización Asistida: Aún existen provincias que no cuentan con ley propia, ni han adherido a la ley nacional que garantiza el acceso integral a las técnicas de reproducción humana asistida. Tampoco se encuentra regulada la técnica de “gestación por sustitución”, lo que provoca una

discriminación en el acceso para aquellos hombres solteros, parejas de hombres y mujeres imposibilitadas de gestar. Se ha iniciado una actuación con el propósito de conocer información precisa por parte del Ministerio de Salud de la Nación, lo que motivó una reunión para el próximo 3 de julio del corriente año.

En cuanto a los aciertos por parte del Estado Nacional, puede afirmarse que los derechos sexuales y reproductivos están incorporados en la agenda de las políticas públicas a nivel nacional, provincial y municipal. Esto se ha visto con la creación del programa correspondiente en el nivel nacional y en las distintas jurisdicciones.

Y con relación a las falencias, debe señalarse que aún persisten diferencias en la concreción de los derechos garantizados en los programas, puesto que existen brechas en la implementación de las políticas, como también en las barreras en el acceso a los servicios.

La fragmentación en el territorio nacional y el carácter federal de la legislación sanitaria, no es motivo para que el Estado Nacional vulnere los derechos sexuales y reproductivos. En este último sentido, se debería evitar que los ciudadanos recurran a la justicia para la obtención de su derecho.

Las propuestas y recomendaciones que se formulan son:

**a.** Garantizar la distribución de todos los métodos anticonceptivos disponibles en forma eficaz y equitativa en todo el territorio nacional.

**b.** Regular la 'objeción de conciencia', de acuerdo con estándares internacionales de derechos humanos.

**c.** Difundir información pública, indicando cuáles son las medidas efectivas que impulsa, cuál es el presupuesto disponible, cuáles son las normas que se promoverán para garantizar la concreción del PNSSySR, en todas las provincias, teniendo en cuenta competencias federales y locales.

**d.** Incluir a la sociedad civil, en consulta, sobre el diseño y evaluación de políticas públicas que garanticen la salud sexual y reproductiva en todas las jurisdicciones del país. Generar canales efectivos para recibir sugerencias,

denuncias y quejas provenientes de usuarios/as de los servicios de salud públicos, con relación a esta materia.

**e.** Informar qué medidas adoptará para lograr que los lineamientos curriculares elaborados por el Consejo Federal de Educación se dicten en todas las jurisdicciones del país, respetando los objetivos plasmados en la ley, evitando desigualdades en el acceso al derecho a la educación sexual integral, así como para garantizar la formación docente en materia de educación sexual integral, en todos los niveles y jurisdicciones del país.

**f.** Convocar al COFESA para formalizar la adopción de la Guía Técnica de Atención Integral de Abortos no Punibles, como política pública, refrendada por el dictado de los respectivos actos administrativos.

Asimismo, lograr que aquellos gobiernos provinciales que cuentan con protocolos de atención restrictivos los ajusten, en correspondencia con el pronunciamiento de la CSJN. En cuando a los que no cuenten con los respectivos protocolos, se ajusten al fallo, o adhieran a la Guía Técnica que desarrolló el Ministerio de Salud (2010).

**g.** Arbitrar los mecanismos necesarios para reducir la tasa de mortalidad materna, incluyendo la vigilancia activa de las muertes maternas, la atención adecuada y oportuna de la emergencia obstétrica, la atención de calidad de las complicaciones de abortos, como así la legalización del aborto.

**h.** Aprobar el uso del *misoprostol* para las indicaciones obstétricas que ya fueron aprobadas, a su vez, por la Organización Mundial de la Salud.

**i.** Insistir para que las provincias y demás jurisdicciones, que no lo hubieran hecho o que no contaran con legislación propia, adhieran a la ley nacional de Fertilización Asistida.

**j.** Resolver la situación de los embriones congelados.

**k.** Incluir dentro de las técnicas de reproducción humana asistida, la gestación por sustitución.

# 4 EDUCACIÓN DE CALIDAD



**OBJETIVO 4.** *“Garantizar una educación inclusiva y equitativa, de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. Meta 4.2. “De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”.*

El objeto de la investigación es evaluar la implementación de políticas públicas tendientes al cumplimiento de la obligatoriedad de las salas de 4 y 5 años, así como la universalización de la sala de 3 años.

La ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206 define al Nivel Inicial como una *unidad pedagógica* que comprende a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco días hasta los cinco años de edad inclusive, siendo obligatorios los dos últimos años y teniendo que garantizar el Estado, la universalización de las salas de tres años.

El Nivel Inicial, entonces, ya no es sólo Preescolar, en el sentido de aquello que ocurría antes de la escuela: es una etapa educativa decisiva, una oportunidad única, con objetivos e intencionalidades pedagógicas específicas y sobre la cual está probado, que la asistencia al mismo desde una edad temprana mejora los rendimientos en la escuela primaria y en las trayectorias escolares en general.

El Poder Ejecutivo Nacional presentó un Proyecto de Ley sobre la Extensión de la Obligatoriedad en el Sistema Educativo Nacional a partir de los tres años de edad. A la fecha tiene media sanción de Diputados y registra como último movimiento el pase a Senado en Noviembre de 2016.

Es imperativo recordar que el desarrollo cognitivo y afectivo básico se forma en los primeros años de vida; período en el cuál hay en nuestro país, innumerables desigualdades en múltiples dimensiones. El acceso a la educación, es uno de ellos.

Las estadísticas disponibles indican que la asistencia en la sala de 5 años es casi universal (96,3% o 97,1% según qué fuente tomemos), en la sala de 4 la asistencia alcanza a 8 de cada 10 niños mientras que sólo el 57,5 de los niños de tres años, tiene acceso al sistema educativo. Además, “uno de cada tres niños (34,4%) que asisten a la sala de tres años, lo hacen a una institución no oficialmente registrada”<sup>1</sup>.

Las cifras mencionadas, importan además, grandes desigualdades a nivel jurisdiccional, por nivel de ingreso per cápita familiar, así como inequidades entre ámbitos rurales y urbanos. Por ejemplo, mientras en la Ciudad Autónoma de Bs. As. el 84,3% de los niños y niñas asiste a sala de tres años, en otras seis provincias, menos de un tercio de los chicos están matriculados. Lo mismo sucede en la Sala de 4: Mientras CABA y Córdoba tienen una matrícula superior al 90 %, Tucumán, Formosa, Chaco y La Pampa, no superan el 62% de niños matriculados.

Por otro lado, si bien en los últimos quince años, la expansión del Nivel Inicial fue ascendente, se incrementó particularmente en el sector privado con un 38,9%, mientras que en el sector de gestión estatal creció un 18,3%.

Por lo sucintamente expuesto, podemos aseverar que a la fecha, falta mucho para lograr sobre todo, la universalización de la oferta de la sala de tres años y en menor medida, pero aún insuficiente, la obligatoriedad de las salas de 4 y 5 años como política pública obligatoria que debe garantizar el Estado.

Paralelamente, es necesario recordar que en el campo de la atención a la infancia, coexisten circuitos varios con pesos específicos diferenciados. Las ofertas de educación inicial del sistema de educación formal coexisten, atendiendo a la misma población etaria, con los Espacios de Cuidado y Educación de la Primera Infancia (EPI), funcionando los mismos en organizaciones No Gubernamentales, Centros Barriales, Centros de

---

<sup>1</sup> Proyecto de Ley, “Plan Maestr@”. Borrador que se ha puesto a discusión por el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación y el Consejo Federal de Educación.

Integración Comunitarias, Comedores escolares, etcétera. A esos EPI, concurren en muchos barrios, niños de hasta 6 años de edad, que no han ingresado a la escuela primaria, funcionando los mismos por fuera de la dependencia administrativa y funcional de los Ministerios de Educación de las Provincias, responsables de garantizar el acceso, permanencia y egreso de calidad del sistema educativo nacional.

Según nos informa la Comisión Nacional de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil, organismo responsable del Registro Nacional de de Espacios de Primera Infancia (RENEPI), la cantidad de espacios registrados asciende a la suma de 3006 a lo largo del país.

Por último, es dable recordar que dos lógicas concomitantes, atravesaron y tensionaron, desde sus orígenes, los espacios de educación inicial: la lógica asistencial y la lógica educativa. Actualmente el tema está en debate. Cabe aclarar que la creación de dispositivos o sistemas divididos entre educación o cuidados, puede resultar en una atención diferenciada según sectores socioeconómicos. Se propone entonces, llegar a una postura superadora.

Como aciertos de las políticas públicas pueden indicarse, por ejemplo, la Declaración de Purmamarca: el Ministro de Educación de la Nación y todos los Ministros de Educación de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Bs. As. se comprometieron a “Avanzar en la obligatoriedad de todo el nivel inicial a partir de los tres años de edad, convencidos de que para obtener mayores logros educativos debemos profundizar el fortalecimiento a la atención integral a la primera infancia. Para ello el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación se compromete a construir jardines de infantes en todo el territorio de la República Argentina”. Se declara la “intencionalidad política”.

También que se haya presentado un proyecto de Ley para extender la obligatoriedad de la educación desde la Sala de Tres años (Hoy la obligación del Estado es Universalizarla).

Otro tanto, el inicio de procesos licitatorios para la construcción de jardines de infantes; y el Decreto Presidencial sobre Plan Nacional de Primera Infancia.

Como falencias se subraya que no está garantizada la oferta y cobertura de Educación Inicial, tal como dice la Ley de Educación Nacional desde los 45 días hasta los 5 años de edad. Faltan instituciones educativas, especialmente destinadas a niños y niñas desde los 45 días hasta los 3 años de edad inclusive.

No han podido compatibilizar el Plan Nacional de Primera Infancia con las políticas educativas vigentes en materia de Educación Inicial. La lógica de cuidado y corte básicamente asistencialista, se estaría ponderando sobre la lógica educativa.

Falta de Reglamentación de la Ley N° 27.064 de “Regulación y Supervisión de Instituciones de Educación No Incluidas en la Enseñanza Oficial”. Y, finalmente, supervisión y conocimiento insuficiente sobre los Espacios de Primera Infancia a lo largo del país.

Las recomendaciones que se sugieren son:

**a.** Si bien respecto de la primera infancia son necesarios los espacios de cuidado y desarrollo infantil en toda la extensión del país, y muy especialmente en lugares con poblaciones en situación de vulnerabilidad, pues la pobreza incide especialmente en la infancia; los mismos deberían tener un objetivo integral e incorporar paralelamente la cuestión educativa actuando de manera coordinada los sistemas de desarrollo social y los educativos.

Sin embargo sostenemos que progresiva y articuladamente, la matrícula real y la potencial de niños y niñas de 45 días a cinco años de edad, debería ser absorbida por el Sistema Educativo Formal, tal como lo manda la Ley de Educación Nacional N° 26.206/06.

**b.** Aumentar el financiamiento educativo en general, y en infraestructura en particular, para garantizar la oferta y cobertura del Nivel Inicial en todo el país. Los recursos, necesarios y sostenidos, son condición inexcusable para

garantizar una adecuada atención y una educación de calidad para todos en los primeros años del desarrollo infantil.

**c.** Lograr una adecuada formación y cualificación de las personas que están a cargo de los niños en edades iniciales del desarrollo.

**d.** Arbitrar todos los mecanismos necesarios para reglamentar la Ley N° 27.064 de “Regulación y Supervisión de Instituciones de Educación No Incluidas en la Enseñanza Oficial”, a fin de poder evaluar y supervisar, las ofertas de atención a la primera infancia, ponderando una educación de calidad para todos los niños y niñas por igual.

**e.** Implementar y aplicar los Estándares de Inclusión y Calidad para los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, aprobados en julio de 2015, por el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, como política Pública Nacional.

**5**

**IGUALDAD  
DE GÉNERO**



**OBJETIVO 5.** *“Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”.* Meta **5.2.** *“Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”* y Meta **5.c.** *“Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles”.*

El objeto de la investigación en su primer etapa del año 2016 y mediados del año 2017, fue conocer y evaluar las políticas públicas vinculadas a la violencia hacia la mujer, con expresa labor en registrar casos de violencia y femicidio, así como el seguimiento del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la violencia contra las Mujeres. También corresponderá, y será parte del objeto de esta investigación, realizar el monitorio y seguimiento del Informe de la CEPAL; el monitorio y seguimiento de las recomendaciones efectuadas por Naciones Unidas a nuestro país; y, finalmente, recabar datos y estadísticas para cumplir con los indicadores.

La violencia contra la mujer ha crecido exponencialmente en la Argentina. El Consejo Nacional de las Mujeres ha señalado en el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (2017-2019), en su foja 37 que *“En relación a los tipos de violencia mencionados por las personas en situación de violencia de género que se comunicaron con la Línea 144, el 91,8 por ciento de los casos refieren a violencia física, un 23,2 por ciento a violencia económica y/o patrimonial y un 6,4 por ciento a violencia sexual ... Significativamente, 9 de cada 10 casos de violencia de género refieren a casos de violencia física.”.*

También ha crecido año a año el número de femicidios y otro tanto, de igual modo ocurre con la violencia obstétrica.

El citado Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (2017-2019), que consta de 69 medidas y 137 acciones, si bien conlleva aciertos, nuestra INDH ha formulado sus críticas al presentar su Informe del Examen

Periódico Universal (2017) en la 28ª sesión del Grupo de Trabajo. Allí se afirmó que de las 69 Medidas, 55 se realizarán a partir del año 2017, pero muchas de ellas recién a partir del mes de junio de ese año; mientras que 6 Medidas se pondrán en práctica durante el año 2018, y 8 Medidas recién se implementarán en el año 2019. Y se cuestionó que algunas medidas se postergaran para los años 2018 y 2019. Por ejemplo, las Medidas 2, 3, 7, 9, 20, 23, 26, 27, 29 y 31.

Precisamente, la medida 26 que se refiere al abordaje interdisciplinario de la Violencia Obstétrica, siendo sus acciones la creación de un Programa de Atención a las mujeres que han sufrido Violencia Obstétrica en articulación con el Ministerio de Salud en línea con las disposiciones de la Ley 25.929, siendo su Organismo Responsable, único, el Consejo Nacional de las Mujeres, se fijó como plazo el año 2019.

La violencia obstétrica no es abordada en Argentina del modo deseado, teniendo en cuenta que las autoridades de aplicación y responsables por hacer cumplir el artículo 6º de la Ley Nº 25.929, que reza: *“El incumplimiento de las obligaciones emergentes de la presente ley, por parte de las obras sociales y entidades de medicina prepaga, como así también el incumplimiento por parte de los profesionales de la salud y sus colaboradores y de las instituciones en que éstos presten servicios, **será considerado falta grave a los fines sancionatorios, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiere corresponder.**”*, no lo hacen de manera eficaz, si se tienen en cuenta los escasos sumarios administrativos iniciados. Tampoco se realizan de manera periódica inspecciones a los hospitales y sanatorios a fin de conocer las deficiencias estructurales que impiden el efectivo cumplimiento de la citada ley de parto respetado o parto humanizado. Nuestra INDH ha formulado a lo largo de los últimos años un sinnúmero de recomendaciones en ese sentido: adecuación de los nosocomios.

Sobre el asunto, cabe destacar que nuestra INDH es uno de los escasísimos organismos públicos que tramita denuncias por violencia obstétrica.

La reconocida ONG Las Casildas, con quien

nuestra INDH ha firmado un convenio, en función del Objetivo 17, meta 17.17, y que tiene un Observatorio de Violencia Obstétrica, realizó un estudio, mediante una encuesta, desde septiembre de 2015 hasta agosto de 2016; analizando 4939 nacimientos reportados, de los cuales el 50.4% sucedieron en una institución privada, 27,9% en institución pública, 17% en institución de obra social y 3% en el domicilio de la persona gestante. La edad media de la persona gestante 27.8 años. Aquí los resultados: a 3.3 de cada 10 mujeres les hicieron sentir que ella o su bebé corrían peligro; 5.4 de cada 10 mujeres no se sintieron contenidas ni pudieron expresar sus miedos; 2.5 de cada 10 mujeres fueron criticadas por expresar sus emociones durante el trabajo de parto y parto; 2.7 de cada 10 mujeres recibieron comentarios irónicos o descalificadores; 5.3 de cada 10 mujeres fueron tratadas con sobrenombres o diminutivos (gorda, mamita, nena); a 3 de cada 10 mujeres no se les garantizó su derecho de estar acompañadas durante el trabajo de parto; 4 de cada 10 no estuvieron acompañadas durante el parto/cesárea; 4 de cada 10 mujeres no pudieron moverse libremente durante el trabajo de parto; 7 de cada 10 no tuvieron libertad de movimiento durante el parto; a 7 de cada 10 mujeres le rompieron artificialmente la bolsa; a 6 de cada 10 mujeres se les practicó una episiotomía y de esas 8.5 de cada 10 eran primerizas.

Cabe recordar que el dramático crecimiento del índice de cesáreas a nivel mundial, ha sido descrito por la OMS como una epidemia y un grave problema en materia de salud pública. El uso médicamente justificable para esta cirugía mayor es en 1.5 de cada 10 nacimientos. Sin embargo, la encuesta arrojó que 4.7 de cada 10 nacimientos fueron por cesárea y de estas 4 de cada 10 fueron programadas.

Concluimos: *“Estos números hablan por sí solos, visibilizan la vulneración cotidiana y sistemática presente en los nacimientos del sector público y privado de todo el país. ... De igual forma, reiteramos la importancia de generar compromisos reales desde el Estado, las instituciones y organismos intervinientes y por supuesto la sociedad en general que visibilicen, fortalezcan y repliquen aquellas iniciativas particulares e*

*institucionales que den cuenta de una transformación profunda en el sistema de atención, alternativas que se erigen como garantes de derechos y que representan el presente/futuro hacia el que tenemos que caminar.”* (Las Casildas).

Sobre otro aspecto, es importante recordar que también fue destacado en el Informe del Examen Periódico Universal (recomendaciones 99.46., 99.56., 99.61.), que si bien el Ministerio de Justicia y DDHH creó los Centros de Acceso a la Justicia: brinda asesoramiento, falta articulación con la población local; interdisciplinariedad; se trabaja sobre lo inmediato porque no hay acompañamiento posterior a la víctima durante el proceso. Si bien la Ley N° 27.210 (2015) crea un *Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género*, no ha sido implementada. Y con relación a las recomendaciones 99.50., 99.52., 99.53., se señaló que el Estado *cumple parcialmente*, pues, el Registro Único de Casos de Violencia contra la Mujer debe unificar criterios metodológicos con los registros provinciales. Múltiples casos no son denunciados, el relevamiento de datos debe ser complementado.

Con relación a los femicidios, debe ponerse de relieve que la *Oficina de la Mujer* dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación lleva un Registro Nacional, pero teniendo en cuenta que sólo se nutre de fallos judiciales, sus cifras difieren significativamente con las que brinda la ONG La Casa del Encuentro. Respectivamente, señalaron que en año 2016 se cometieron 254 y 290 femicidios. Por otra parte, la ONG citada se nutre, exclusivamente, de noticias periodísticas, conforme surge de su propia página *web*. Por esa razón nuestra INDH, con fecha 15 de noviembre de 2016, por Resolución DPA N° 00049/16 creó el Observatorio de Femicidios del Defensor del Pueblo de la Nación, que se nutre de las agencias noticiosas, de la información que se recabe de la policía y de la brindan los fiscales a cargo de las investigaciones. Debe añadirse que la señora Dubravka Šimonović, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, emitió un comunicado luego de su visita a la Argentina entre el

14 y 21 de noviembre de 2016, e informó “*Veo con beneplácito la decisión de la Oficina del Defensor del Pueblo de la Nación establecer un observatorio de femicidios, de conformidad con las recomendaciones incluidas en el informe del presente mandato A/71/398. El 12 de abril de 2017, la citada Relatora envió una nota personal dirigida a nuestra INDH. Allí indicó: “Me complace mucho que hayan comenzado a trabajar en el Observatorio de Femicidios, y me gustaría brindarles mi apoyo y aprender aún más de su trabajo en este campo.”*”.

Sentado lo expuesto, se considera que son acertadas las políticas públicas que dictaron las Leyes N° 26.485; N° 26.791; 27.210; y N° 26.150. La creación del ya referido Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (2017-2019), también debe ser considerado como un acierto, con las salvedades expuestas en párrafos anteriores. Asimismo, debe destacarse la creación de la *Comisión de Igualdad de Oportunidades y Trato (CIOT)*, conformada por representantes de gremios y de organismos del Poder Ejecutivo Nacional, con el objetivo de procurar la igualdad de género en el ámbito laboral, recibiendo denuncias por parte de agentes de la administración pública nacional.

En cuanto a las fallas detectadas, conforme lo dicho hasta aquí, se advierte la discrepancia en las cifras registradas en los Observatorios de Femicidios, por parte del Consejo Nacional de las Mujeres la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).

Además, la Ley N° 27.210 (de acceso a la Justicia para las víctimas de violencia), no ha sido reglamentada, pese a que fue sancionada en el año 2015. Por otra parte, la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) de la CSJN recibe denuncias de víctimas de violencia que residen en la ciudad de Buenos Aires. Además, la OVD sólo se replicó en cinco provincias (La Pampa, Tucumán, Santiago del Estero, Salta y Santa Cruz).

Finalmente, cabe señalar que el Programa “*Las Víctimas contra las Violencias*”, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación sólo tiene jurisdicción en la ciudad de Buenos Aires. No se ha replicado el Programa en las provincias.

Las propuestas y recomendaciones que se efectúan son las siguientes:

**a.** Incorporar figuras similares al femicidio, que contemplen casos agravados de homicidio, cuando mediare violencia de género (sin la presencia del elemento subjetivo "*por odio*"), siendo sujetos pasivos de tales conductas otros distintos a la mujer, que no distinga sexos, condición, identidad, o preferencia sexual.

**b.** Instar a la reglamentación de la Ley N° 27.210 (acceso a la justicia).

**c.** Instar a la difusión de las acciones que lleva adelante la *Comisión de Igualdad de Oportunidades y Trato (CIOT)*, en pos de prevenir y asistir la violencia de género laboral. Asimismo instar a que la CIOT se replique en las administraciones públicas provinciales y municipales.

**d.** Promover la elaboración e implementación de *protocolos* de prevención y asistencia de la violencia de género en los establecimientos educativos y laborales.

**e.** Instar la sanción de la denominada Ley BRISA, mediante el cual se busca amparar a las víctimas colaterales de los Femicidios; mediante un aporte económico a los hijos hasta los 18 años de edad y, además brindarles asistencia y cobertura en salud.

**f.** Impulsar campañas masivas de difusión sobre los distintos tipos de violencia de género.

**g.** Actualizar los protocolos obstétricos y neonatológicos en función de las recomendaciones de la OMS y la medicina basada en evidencia, los cuales deberán ser revisados y actualizados periódicamente. Para tal fin deberá crearse un comité interdisciplinario idóneo compuesto por profesionales de la salud, ciencias sociales y disciplinas afines, que incluya también integrantes de la sociedad civil.

**h.** Acondicionar las salas de trabajo de parto y parto en función a la legislación vigente (acompañamiento, libertad de movimiento y desarrollo fisiológico).

i. Adecuar las salas de neonatología para el ingreso permanente e irrestricto de lxs ma/padres tal y como estipula la legislación vigente y favoreciendo los cuidados madre canguro.

j. Efectivo cumplimiento del artículo 6º de la Ley N° 25.929, mediante la imposición de sanciones para el equipo obstétrico y profesional que incurran en violencia obstétrica y neonatal

k. Sanciones por el cobro adicional por parte de los equipos obstétricos por “personalizar” el parto

l. Proyecto de ley para que la violencia obstétrica sea incorporada en el Código Penal de la Nación, como sucede en otros países de Latinoamérica.

**6**

**AGUA LIMPIA  
Y SANEAMIENTO**



**OBJETIVO 6.** *“Garantizar la disponibilidad del agua y su ordenación disponible y el saneamiento para todos”*. Meta **6.1.** *“Lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, a un precio asequible para todos”* y Meta **6.3.** *“De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial”*.

El objeto de la investigación es *evaluar el estado actual de la cobertura de agua potable y saneamiento en el país y las políticas y programas desarrolladas por el Estado para garantizar el acceso a los mismos y su asequibilidad*.

En cuanto a la asequibilidad, se analizarán y evaluarán las políticas en materia de la denominada “tarifa social”, haciendo foco en los sectores más vulnerables de la población.

Argentina es un país federal en donde los recursos naturales pertenecen a las provincias. Este fue uno de los factores que, por un lado motivó la ausencia de políticas públicas a nivel nacional en materia de agua y saneamiento y por el otro, generó amplias brechas de cobertura de ambos servicios en el país.

Así es que, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 el 83% de la población cuenta con red de agua potable en tanto que solo el 52% cuenta con red cloacal.

Cabe destacar que el porcentaje de cobertura de red de agua potable alcanza ese valor dado que en las grandes ciudades del país la cobertura supera el 90%, sin embargo existen provincias como Formosa, Santiago del Estero, Chaco donde el porcentaje de hogares de agua potable por red pública supera apenas el 50%.

Tal como sucede en otras partes del mundo, en nuestro país existen parajes desde los cuales los habitantes deben desplazarse varios kilómetros para obtener el recurso, siendo necesario en

muchas ocasiones hacerlo más dos veces por día.

Sin embargo, la problemática del agua no radica sólo en su disponibilidad, sino también en su calidad, es decir que no basta que una localidad cuente con distribución de agua por red, sino que la misma debe ser provista en condiciones de calidad.

En Argentina existe un importante problema de calidad del agua para consumo humano que es la presencia de arsénico en las aguas subterráneas en diversas regiones del país, principalmente en la región norte y centro. El arsénico es de origen natural y según estimó Marta Litter, de la Unidad de Actividad Química del Centro Atómico Constituyentes, la población en riesgo de intoxicación alcanzaría a 4 millones de personas.

En síntesis, los problemas con los que diariamente se enfrenta la población son: la falta de disponibilidad del recurso; la falta de acceso; la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas; la deficiente calidad en la prestación del servicio y la elevación de las napas freáticas, entre otros.

En cuanto al servicio de saneamiento y según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, en el país solo el 50% de los hogares tiene cloacas. Hay regiones de distintas provincias, donde más del 80% de los hogares no cuenta con este servicio. Esta situación deficitaria, afecta directamente la salud de la población comenzando por simples enfermedades llegando en casos extremos hasta la muerte.

La problemática vinculada con la falta de servicio de desagües cloacales guarda una estrecha relación con la contaminación del agua, ya sea a de los cursos de agua superficiales o de los subterráneos.

Es fundamental entonces lograr una eficiente gestión integral de los recursos hídricos y alcanzar un compromiso entre los gobiernos en sus distintas jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) y de la comunidad en su conjunto, siendo aspectos importantes a definir: la capacitación, la colaboración y el financiamiento.

Sobre este último punto, la disponibilidad de fuentes de financiamiento sustentable resulta imprescindible para desarrollar proyectos vinculados con la gestión integral de los recursos hídricos, lo que incluye el acceso al agua potable y al saneamiento. Aquellas regiones más pobres del país, son las que mayores problemas de acceso a estos recursos padecen.

Así es que resulta imperativo comprender y enfrentar los retos de tipo políticos, financieros, regulatorios, culturales y tecnológicos que imposibilitan el acceso al agua potable y al saneamiento y tanto el Estado Nacional como los gobiernos provinciales y municipales deben garantizar el cumplimiento y protección de los derechos humanos fundamentales, asegurando el acceso de todos los habitantes a este servicio esencial, con márgenes de calidad y a un precio abordable, con independencia de las desigualdades regionales, sociales y económicas.

En cuanto a la asequibilidad, y tal como nos referimos, al tener un sistema federal de gobierno, el servicio de agua potable y cloacas es prestado por diferentes empresas (estatales y privadas) y cooperativas, en algunos casos con marcos regulatorios propios y en otros careciendo de ellos. Es por ello que no existe una unificación tarifaria y cada administración fija las mismas.

De jurisdicción nacional resulta ser el servicio que presta la empresa con capital estatal mayoritario Agua y Saneamiento S.A., cuya concesión abarca la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 partidos de la provincia de Buenos Aires. Es así que nos vamos a referir a la implementación de la denominada tarifa social o bien la determinación de subsidios al precio para grupos vulnerables de manera que el servicio les resulte asequible.

En lo que hace a las políticas públicas, se señalarán dos ítems.

Plan Nacional del Agua.

En abril de 2016, la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, puso en marcha el denominado “Plan Nacional del Agua”, el

cual tiene como misión: proveer de agua potable y saneamiento a todos los habitantes del país, proteger a la población frente a las inundaciones y las sequías, promover el desarrollo productivo tendiendo como base el riego, y ejecutar proyectos de aprovechamiento y preservación de recursos hídricos.

El Plan se extenderá por 15 años y el objetivo a corto plazo (2019) es lograr una cobertura del 100% en agua potable y del 75% de cloaca en las áreas urbanas del país.

Tomando en cuenta que el país existen diversidad de prestadores, se ha previsto una planificación estratégica y una gestión coordinada de los tres principales ente ejecutores nacionales: la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. para atender la expansión de los servicios del área del Conurbano Bonaerense, la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCP y PFE) del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda para apoyar con recursos de financiamiento externo a las provincias que conforman el Plan Belgrano (provincias del Norte más La Rioja), y el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA) para el resto de las localidades del país.

Los recursos de financiamiento se asignan bajo un esquema compartido entre operadores, provincia, municipios y Estado Nacional. A los fines de coordinar y programar las obras en el conurbano bonaerense se constituyó, la Mesa Metropolitana del Agua, integrada por representantes del Gobierno Nacional (AySA, ENOHSA, Unidad de Agua Potable y Saneamiento de la SSRH, APLA y ERAS), y del Gobierno de la provincia de Buenos Aires (Ministerio de Infraestructura, Subsecretaría de Ejecución de Infraestructura Básica, Dirección Provincial de Agua y Cloacas).

Se creó también la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento, cuya función resulta ser la formulación de las políticas sectoriales, así como la planificación de mediano y largo plazo, de las inversiones y de la calidad de los servicios.

Las obras y servicios son los ejes de los objetivos a cumplir: aumentar las coberturas de los servicios, cerrando las

brechas de desigualdad existente en la actualidad; y mejorar la calidad y gestión de los servicios.

Cabe resaltar que el Plan se basa en cuatro ejes: a) obras de agua potable y saneamiento, b) adaptación al cambio climático, c) grandes obras multipropósito, entre las que se incluyen presas y represas y d) agua para la producción, por el cual se buscará organizar alianzas público-privadas para hacer un uso racional del agua.

En la actualidad se están llevando adelante múltiples obras de manera simultánea en distintos lugares del país como ser: la construcción de plantas potabilizadoras y de tratamiento, obras para el control de inundaciones y de extensiones de la red de agua potable en distintos puntos del país y reemplazo de redes obsoletas.

El problema es que, en primer lugar el plan fue lanzado a comienzos de 2016 y no se advierten resultados significativos en cuanto al acceso y por otro lado toda vez que se encuentran interviniendo distintos organismos en la realización de las obras, no existe una información unificada sobre el grado de avance de las mismas, plazo de ejecución y finalización. A los fines de lograr mayor transparencia deberían publicarse de manera unificada las obras en curso, las licitadas, las proyectadas y las próximas a licitarse.

Por otro lado se da prioridad a los centros urbanos, sin clarificarse la situación de las zonas rurales dispersas en donde la cobertura de agua potable alcanza al 32% y la de saneamiento apenas es del 2%.

#### Tarifa Social de Jurisdicción Nacional.

En cuanto a la asequibilidad del servicio, tal como se mencionó, a nivel nacional el servicio es prestado por la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. El actual esquema tarifario de la empresa es distorsivo y carente de razonabilidad, por lo que posibilita profundas inequidades entre los usuarios del servicio. No contiene incentivos para racionalizar el uso del agua y mantiene un antiguo criterio de consumo presunto en función de la

superficie, zona, calidad y antigüedad del inmueble.

Así es que está vigente el Programa de Tarifa Social, el cual representa un beneficio destinado a los hogares cuyas dificultades económicas le impiden afrontar el pago de los servicios de agua y cloacas. Los usuarios de los sectores más vulnerables están protegidos bajo este esquema que otorga subsidios focalizados acorde a su capacidad de pago. El Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) es la institución responsable de autorizar e implementar este beneficio a los usuarios que lo necesiten.

La nueva tarifa social para los servicios de agua y cloaca orienta los subsidios a los que más lo necesitan y se adapta de acuerdo a los ingresos de las familias. Los usuarios residenciales unipersonales deben tener un ingreso neto (ingresos menos gastos de salud y vivienda) inferior a dos jubilaciones mínimas, agregándose un ingreso adicional equivalente a una jubilación mínima por cada integrante adicional del hogar.

Se contemplan además los “casos sociales”, en los cuales el beneficio asignado es por el importe total de la factura. Los casos sociales incluyen: hogares con ingresos limitados a gastos de subsistencia, hogares donde cualquier integrante cuente con Certificado de Discapacidad y/o enfermedades crónicas, hogares monoparentales, e inmuebles no residenciales que sean utilizados como vivienda.

También está prevista la Tarifa Comunitaria para las Entidades de Bien Público, en este caso, el Subsidio puede solicitarse para el pago de facturas, para regularización de deuda o para el pago de conexión. El beneficio de la Tarifa Social Comunitaria tiene vigencia por un año y, en el caso de necesitar renovarla, la Institución debe realizar la solicitud dos meses antes del vencimiento.

Con relación a las propuestas y recomendaciones, se señalan las siguientes:

- a.** Centralizar en un único lugar toda la información relativa al avance de las distintas obras que abarca el Plan Nacional de Agua.
- b.** Incentivar la realización de obras para que a corto plazo, se incremente

la cobertura de las zonas rurales dispersas en el país, especialmente en zonas donde residen comunidades indígenas.

**c.** Realizar las inversiones necesarias para priorizar la realización de plantas para tratar las aguas que contienen arsénico y que afecta gravemente a la salud de la población.

**d.** Modificar el actual régimen de facturación en la empresa de jurisdicción nacional, de manera que se facture de acuerdo al consumo y no a las características y/o superficie del inmueble.

**e.** Mejorar los servicios que prestan los operadores de los servicios de agua y saneamiento, tanto en su calidad como en los niveles de eficiencia.

# 7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE



**OBJETIVO 7.** *“Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos”.* Meta 7.1. *“De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos”.*

El objeto de esta investigación es evaluar el estado actual de la cobertura de energía eléctrica en el país y las políticas y programas desarrolladas por el Estado para garantizar el acceso a los mismos y su asequibilidad. En cuanto a la asequibilidad, se analizarán y evaluarán las políticas en materia de la denominada “tarifa social”, haciendo foco en los sectores más vulnerables de la población.

En la República Argentina, según el Censo Nacional de Hogares y Viviendas de 2010 los hogares con disponibilidad de electricidad alcanzan al 98%, en tanto que alrededor de 485.000 hogares de un total de 13.812.125 no cuentan con servicio de energía eléctrica. Es decir que, si bien existen hogares sin disponibilidad, podemos afirmar que el nivel de cobertura es ampliamente satisfactorio.

Para garantizar el acceso al servicio público de electricidad, las tarifas deben ser asequibles, es decir que el precio debe considerar la capacidad de pago de los usuarios y los pagos no deben disminuir la capacidad de las personas para adquirir otros bienes esenciales como alimentos, vivienda, educación o salud.

Existen en el país sectores de menores recursos que si bien tienen disponible el servicio, su costo no lo hace asequible.

A nivel nacional, la Ley N° 24.065 estableció como servicio público la distribución y el transporte de electricidad, en tanto que la generación de energía eléctrica se la caracteriza como un servicio de interés general. En cuanto a la distribución de energía eléctrica solo resulta de jurisdicción nacional la prestada por las empresas EDESUR S.A. y EDENOR S.A., cuyas áreas de concesión se encuentran en la Ciudad de Buenos Aires y partidos del denominado Gran de Buenos Aires.

La distribución de energía en el resto de las

provincias es realizada por empresas provinciales, empresas concesionadas por los gobiernos provinciales y Cooperativas, dado que no adhirieron a la ley nacional y cada provincia fija sus propias tarifas. Es por esta razón que no existe uniformidad tarifaria en el país.

En cuanto a las tarifas, las distribuidoras de jurisdicción nacional (EDENOR S.A. y EDESUR S.A.) las mismas se encontraban altamente subsidiadas y sin incrementos por más de 10 años. En el interior del país, si bien también se aplicaban subsidios, se produjeron incrementos a lo largo de ese lapso, motivo por el cual los usuarios del interior abonaban tarifas más altas.

En febrero de 2016 se produjo un fuerte incremento en las tarifas de las distribuidoras de jurisdicción nacional, con facturas que alcanzaron un 700% de incremento y puso a cientos de miles de usuarios al borde de la exclusión del servicio por imposibilidad de pago.

De igual manera fueron afectadas entidades sin fines de lucro, como también clubes barriales quienes no podían afrontar los incrementos.

A continuación se efectúa una breve síntesis de las políticas públicas implementadas para mitigar el impacto de los incrementos tarifarios, como también sus falencias y las recomendaciones para garantizar la asequibilidad al servicio por parte de los grupos vulnerables de la sociedad. Veamos.

La Tarifa Social (TS) consiste en la aplicación de un descuento en el precio de la electricidad a usuarios residenciales vulnerables y con dificultades económicas para afrontar el pago del servicio. Los criterios establecidos en enero de 2016 para acceder a la misma fueron: **a.** ser titular de un programa social; **b.** ser jubilado y/o pensionado que percibe haberes mensuales brutos por un total menor o igual a dos veces la jubilación mínima nacional; **c.** ser empleado en relación de dependencia que percibe remuneraciones mensuales brutas por un total menor o igual a dos Salarios Mínimos, Vitales y Móviles (SMVM); **d.** ser persona con discapacidad con

certificado de discapacidad; **e.** ser persona inscripta en el Monotributo Social; **f.** empleado del Servicio Doméstico; **g.** persona que cobre seguro de desempleo. En tanto que quedaban excluidas de la tarifa social aquellas personas propietarias de más de un inmueble, las que poseían un vehículo de hasta 15 años de antigüedad o quienes poseían aeronaves o embarcaciones de lujo.

Los beneficiarios, reciben sin costo 150 Kwh por mes y sólo pagan los costos fijos y la distribución. En aquel momento no se hizo una distinción para los usuarios electrodependientes.

Desde sus inicios, la implementación del nuevo régimen de la “Tarifa Social Federal”, tuvo múltiples inconvenientes. Algunos de ellos fueron la denegatoria al pedido por no encuadrar exactamente en los criterios de elegibilidad, a pesar de la necesidad socio económica de contar con la misma y en otros casos, se denegaban solicitudes a personas con discapacidad, a pesar de contar con el certificado que lo acreditaba.

Por otra parte, no existió una política coordinada entre el Ministerio de Energía y Minería de la Nación con las prestadoras del servicio provincial, generándose excesivas demoras en otorgar los beneficios.

El criterio de exclusión del beneficio relativo a poseer un automóvil de hasta 15 años de antigüedad, resultaba excesivo y abusivo y por tal motivo esta INDH propuso su modificación.

Así es que, en octubre de 2016, por Resolución MEyM 219/16 se modificaron los criterios de elegibilidad y para los usuarios a los que se hubiera otorgado el beneficio de Tarifa Social por su carácter de electrodependiente del titular del suministro o de uno de sus convivientes, el volumen del consumo de energía eléctrica bonificado se amplió a 600 KWh/mes.

En caso de fallecimiento del titular del servicio, el beneficio se mantendrá por un período de tres meses.

En cuanto a los criterios de elegibilidad, se incorporaron a los monotributistas inscriptos en una categoría cuyo ingreso anual

mensualizado no supere en dos veces el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), y los titulares de una Pensión Vitalicia a Veteranos de Guerra del Atlántico Sur y se modificó el criterio de exclusión de la antigüedad de los automóviles, se reemplazaron los 15 años, por una antigüedad de 10 años. Este criterio de exclusión no resulta aplicable para quienes posean certificado de discapacidad o sean electrodependientes.

Por otra parte, por Resolución MEyM N° 111/16 los usuarios del servicio eléctrico en las provincias del noreste argentino que no tienen acceso al sistema troncal de transporte de gas natural (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones) y que cumplen los requisitos para recibir la Tarifa Social Federal vieron duplicado su umbral de consumo gratuito de 150 Kwh/mes a 300 Kwh/mes a partir del 1 de junio de 2016.

Finalmente, el Gobierno otorgó tarifa social en forma automática a hogares del Área Metropolitana de la provincia de Buenos Aires a través del mecanismo de la georreferenciación. Se considera que esta medida debería extenderse a otros usuarios del país.

Otras políticas pública que merecen ser destacadas son:

La ley de gratuidad del servicio eléctrico para electrodependientes: en mayo de 2017 fue promulgada la Ley N° 27.351 denominada "Ley para electrodependientes". Para la ley, son electrodependientes por cuestiones de salud aquellas personas que requieran de un suministro eléctrico constante y en niveles de tensión adecuados para poder alimentar el equipamiento médico prescrito por un médico matriculado y que resulte necesario para evitar riesgos en su vida o su salud. Debe tener garantizada la continuidad del servicio en forma permanente

El beneficio otorgado por la norma a los usuarios registrados como electrodependientes por cuestiones de salud en todo el territorio nacional, consistirá en el reconocimiento de la totalidad de la facturación del servicio público de provisión de energía eléctrica.

El Ministerio de Salud de la Nación debe crear

y tendrá a su cargo el Registro de Electrodependientes por cuestiones de salud, sin embargo, ello no invalida los registros especiales para electrodependientes constituidos por las autoridades regulatorias o las empresas distribuidoras locales que se hayan constituido hasta la fecha de sanción la ley.

A través de la norma, se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la ley y reconocer la gratuidad en los componentes de la facturación del servicio público de provisión de energía eléctrica que se encuentre bajo su propia jurisdicción.

La Ley aún no se reglamentó, sin embargo, el 19 de junio de 2017 por Resolución MINEM 204/17 se establecieron los mecanismos para aplicar la gratuidad de tarifas del servicio eléctrico para electrodependientes por cuestiones de salud, estableciéndose que el beneficio se aplicará en forma retroactiva a mayo de 2017.

Por otro lado, debe mencionarse que a fines de 2015, mediante la Ley Nº 27.218 se instituyó un Régimen Tarifario Específico de servicios públicos para Entidades de Bien Público.

En la referida norma se definió un tratamiento particular a aplicar a las fundaciones y asociaciones sin fines de lucro, sujetos del Régimen Tarifario Específico, en relación con el precio que las mismas pagan por los servicios públicos, destacándose que ese tratamiento particular obedeció a la naturaleza específica de esas personas jurídicas que no persiguen fines de lucro y tienen por principal objeto el bien común.

Según la Ley, el Régimen Tarifario supone el cobro de una tarifa, por parte de los prestadores de servicios públicos, que resulta de la incorporación en el cuadro tarifario respectivo de la categoría “entidad de bien público”.

Ante la falta de reglamentación y aplicación del cuadro tarifario específico, esta Institución recomendó, en mayo de 2016, al Ministro de Energía y Minería de la Nación que a la mayor brevedad, se reglamente la citada ley dada la imposibilidad de afrontar los incrementos tarifarios por parte de las entidades beneficiadas por la misma.

En octubre de 2016, por Resolución N° 218/16 el Ministerio de Energía y Minería, a los fines de la aplicación del Régimen Tarifario Específico para Entidades de Bien Público, se instruyó al Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) para que incorpore en los cuadros tarifarios la categoría “Entidades de Bien Público”, fijando para dicha categoría, tarifas máximas equivalentes a las correspondientes a la categoría “Residencial”, de acuerdo a los rangos de consumo que correspondan.

Por otra parte, y toda vez que los clubes de barrio también fueron afectados por los aumentos tarifarios, dado que abonaban tarifas como si fueran usuarios comerciales, en junio de 2016, se otorgó una contribución de aporte económico no reintegrable equivalente al 40% de las facturas de energía eléctrica que hayan sido abonadas por los dichos clubes y se creó una tarifa social especial solamente para las instituciones que tengan entre 50 y 2000 socios.

Finalmente, se destaca que en abril de 2017 se firmó el Acuerdo Federal Energético entre el Ministerio de Energía y Minería de la Nación y veinte provincias argentinas. En el mismo y en lo que a la asequibilidad al servicio refiere, en la Cláusula Novena se estableció que se armonizarán los precios y las tarifas en el sector energético entre las distintas jurisdicciones y la inclusión de una tarifa social que permita el acceso a la energía por parte de los sectores de menores recursos de la sociedad. Esta tarea será llevada adelante por el Consejo Federal de Energía, creado por el Acuerdo.

El 14 de junio de 2017, se reunió el Consejo Federal y se presentaron los escenarios energéticos que el MINEM está considerando y se dio inicio a una discusión sobre disparidad existente entre las tarifas eléctricas de las distintas jurisdicciones del país, acordándose crear una comisión de coordinación tarifaria para transparentar los rubros que se incluyen en las facturas eléctricas como paso previo para armonizar las mismas.

Las propuestas y recomendaciones son:

- a.** La reglamentación de la Ley N° 27.351 sobre gratuidad del servicio para

electrodependientes..

**b.** La ampliación del beneficio por georreferenciación a usuarios del interior del país, es decir estableciendo el domicilio de los contribuyentes y su entorno, para determinar la situación de los beneficiarios.

**c.** Simplificación y agilización de los trámites para aquellos casos en los que no encuadran estrictamente en los criterios de elegibilidad para acceder a la tarifa social federal, y en los que interviene el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

**d.** Insistir, tal como ya lo viene realizando esta INDH ante las autoridades competentes responsables de la fijación de las tarifas, que debe respetarse la Observación General Nº 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) al desarrollar lo que se concibe como una vivienda adecuada. El Comité entiende que la noción de adecuación es particularmente significativa en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda se pueden considerar que constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. Entre los varios aspectos a tener en cuenta y que se vinculan con la asequibilidad de servicios básicos fundamentales se encuentran: a) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura (agua potable, energía y saneamiento) y b) los gastos soportables: Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Así entonces, el Estado Nacional debe adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, conmensurados con los niveles de ingresos

*Meta 7.2. "De aquí al 2030 aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas".*

El objeto de esta investigación es evaluar las

políticas y programas desarrollados por el Estado para modificar la matriz energética nacional, aumentando el porcentaje de la generación de energía eléctrica obtenida a partir de fuentes renovables.

El acceso a la energía y su generación a partir de fuentes renovables, constituyen un pilar del desarrollo sostenible que impulsa la ONU a través de su Agenda 2030.

Actualmente, las fuentes renovables representan sólo el 1,8% de la matriz energética argentina y la capacidad instalada es de 0.8 GW. Es decir que el desarrollo en materia de energías renovables es ínfimo.

En septiembre de 2015 a través de la Ley N° 27.191, fue modificada la Ley 26.190 del “Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la producción de Energía Eléctrica”. Hacia fines de marzo de 2016, por Decreto N° 531/16 se reglamentó la norma.

La Ley 27.191 tiene por objetivo la contribución de fuentes de energía renovables hasta alcanzar el 8% del consumo de energía eléctrica nacional, para el 2018 y el 20 % para el 2025. De esta manera, el país se propone alcanzar los 10 mil megavatios renovables en 10 años.

A través de la ley se declaró de interés nacional la generación de energía eléctrica a partir del uso de fuentes de energía renovables con destino a la prestación de servicio público como así también la investigación para el desarrollo tecnológico y fabricación de equipos con esa finalidad.

El nuevo marco legal permite planificar el desarrollo del mercado a largo plazo y mejora el marco regulatorio para aumentar la participación de las Energías Renovables y diversificar la matriz energética nacional y reducir la dependencia de los combustibles fósiles. Asimismo, establece metas nacionales obligatorias para el 100% de la demanda e instruye al Ministerio de Energía y Minería a establecer los mecanismos de

contratación para cumplir las metas y a promover la diversificación tecnológica y geográfica en el desarrollo del sector y habilita a los Grandes Usuarios (>300 kW) a contratar en forma directa con los generadores.

En cuanto a las políticas públicas acertadas que pueden destacarse, es importante recordar que en mayo de 2016 el Poder Ejecutivo Nacional, lanzó el Plan RENOVAR, el cual toma como política de Estado el desarrollo de las energías renovables.

Entre los objetivos del Plan se encuentran: a) la participación de Energías Renovables (ER) hasta llegar al 8% de generación de energía eléctrica a 2018 y 20% para 2025; b) alcanzar los 10.000 MW renovables en 10 años; c) la diversificación de la matriz energética y la reducción de dependencia de combustibles fósiles; d) la imposición de metas obligatorias para el 100% de la demanda; e) la diversificación tecnológica y geográfica; f) el establecimiento de beneficios impositivos: exención de aranceles a la importación de equipos, partes, repuestos y componentes y materias primas hasta 31/12/17; g) la creación de un Fondo Fiduciario para el desarrollo de ER para acceso al financiamiento; y h) la obtención de beneficios adicionales: nuevos empleos, ahorro anual de combustible y reducción de emisiones.

En julio de 2016, se sometió a Consulta Pública la versión preliminar del Pliego de Bases y Condiciones de la Convocatoria Abierta Nacional e Internacional para la Provisión de Energía Eléctrica a partir de Fuentes Renovables en el MEM.

En ese marco se efectuaron dos licitaciones, llamadas RONDA 1 y RONDA 1.5.

RONDA 1: La licitación fue lanzada el 27 de julio de 2016 y la presentación de las ofertas se realizó el 5 de septiembre de 2016..

El Plan de Energías Renovables alcanzó 123 ofertas para licitar al menos 1.000 MW. El total de ofertas calificadas fueron 105, pero fueron adjudicados 29 proyectos por 1142 MW (707 MW eólicos, 400 MW solares, 14,5 MW biomasa, 8,6 MW biogás y 11,4 mini-hidroeléctrica).

El 12/1/2017, el MEyM suscribió los primeros 7 contratos correspondientes a 29 proyectos adjudicados. Fueron 5 proyectos eólicos, uno de biomasa y otros de biogás, por un total de 315 MW. Estos proyectos representan 28% de la potencia total adjudicada en la Ronda 1. El 23/01/17 se firmaron 16 proyectos que representaron 818 MW de potencia. Las dos tandas de contratos sumaron una potencia de 1.133 MW, sobre el total de los 1.142 MW adjudicados.

Al 31/3/17 fueron firmados todos los Acuerdos de Compra de Energía (PPA, por sus siglas en inglés) correspondientes a la Ronda 1.

La entrada en operación comercial de las centrales está prevista para el mediano y largo plazo, es decir entre los 12 y 24 meses.

RONDA 1.5: En octubre de 2016 el Ministerio de Energía y Minería convocó a interesados a ofertar en el Proceso de Convocatoria Nacional e Internacional "RenovAr Ronda 1.5" sobre los proyectos presentados y no adjudicados en la Ronda 1.

En noviembre de 2016 se adjudicaron 30 proyectos, por un total de 1281,5 MW: 10 proyectos de tecnología Eólica por 765,4 MW y 20 de tecnología Solar por 516,2 MW. El plazo programado de habilitación comercial oscila entre los 360 a 900 días corridos dependiendo del proyecto.

A comienzos del mes de mayo de 2017 comenzaron a firmarse los acuerdos de compra de energía (PPA) y se espera que los mismos se finalicen a fines de junio de 2017.

El compromiso de firmar un PPA es un paso importante en este proceso, que consolida la adjudicación del proyecto. Por un lado, significa que comience a correr el plazo de obra del emprendimiento asumido por el oferente; por otro lado, supone la disponibilidad de financiamiento para su montaje. En síntesis, entre la RONDA 1 y la RONDA 1.5 fueron adjudicados un total de 59 proyectos.

Es importante señalar que El PERMER es un proyecto de electrificación rural con utilización de fuentes renovables de generación, principalmente fotovoltaica y es llevado a cabo por el Ministerio de Energía y Minería, a través de una Unidad de Coordinación designada a tal efecto.

El proyecto está destinado a resolver las necesidades de abastecimiento eléctrico a los pobladores rurales que carecen de ella por estar ubicados en zonas lejanas de los centros urbanos y/o de difícil acceso donde no es factible que dispongan del mismo a través de fuentes de energía convencionales (de red), y de provisión de agua caliente, cocción y calefacción en establecimientos públicos de las mismas características.

La inversión inicial del PERMER es afrontada por la Nación con la participación de las provincias en una proporción variable según el tipo de instalaciones que se efectúe.

En referencia a las falencias detectadas a lo largo de la investigación, puede afirmarse que si bien el Plan Renovar intenta modificar la matriz energética, aun no se han dado señales para regular la generación distribuida a nivel nacional.

La generación distribuida permitirá desplegar el potencial renovable existente en todo el país, particularmente en materia solar y eólica. Pero para hacerlo es necesario contar regulación específica para incorporar la generación distribuida integrada a la red, es decir aquella que permita a los consumidores/generadores volcar la energía generada de manera distribuida a la red.

La generación a baja escala, desplaza electricidad en el punto de consumo, donde mayor es el precio de la energía.

Las provincias de Santa Fe, Mendoza, Salta, San Luis Misiones, Neuquén y Tucumán cuentan con normativa de generación distribuida.

Por otra parte, y en cuanto al Proyecto PERMER, las últimas obras finalizaron 2010 y en 2016 se licitaron sólo tres proyectos, estando pendiente de adjudicación uno de ellos.

En referencia a las propuestas, se ofrecen las siguientes:

**a.** Mejorar la transparencia de información sobre el avance de las obras de cada uno de los proyectos adjudicados en el marco del Plan Renovar.

**b.** De igual manera, debería publicarse bimestralmente el avance de obra de la Licitación N° 2/16 del PERMER II, de manera tal de identificar los beneficiarios reales del proyecto.

**c.** Avanzar en los proyectos de generación distribuida a nivel nacional de manera tal de armonizarlo con la regulación vigente.

**d.** Desarrollar programas de carácter nacional para promover la adopción de ER a escala domiciliaria.

**e.** Fomentar la construcción de edificios públicos y privados con criterios bioclimáticos.

**f.** Articular políticas públicas nacionales y provinciales que promuevan el desarrollo e implementación de las ER, analizando los beneficios económicos, energéticos, sociales y culturales.

**8**

**TRABAJO DECENTE  
Y CRECIMIENTO  
ECONÓMICO**



**OBJETIVO 8.** *“Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.* Meta **8.6.** *“Alcanzar al 2020 la reducción de proporción de jóvenes no empleados y que no cursan estudios ni reciben capacitación”.*

El objetivo de la investigación es conocer las medidas gubernamentales para lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Uno de cada 3 trabajadores vive por debajo del umbral de pobreza. La finalidad perseguida es alcanzar un producto interno bruto de al menos 7% anual en los países menos adelantados.

En lo que refiere a la cuestión laboral en Argentina, vinculada con el objetivo en trato, la transición escuela-trabajo y las trayectorias de los jóvenes hacia el trabajo decente se ven afectadas por una serie de problemáticas, tales como el abandono escolar; la inserción temprana y precaria en el mundo laboral y la falta de calificaciones y oportunidades para insertarse en puestos de trabajo de calidad. Sumado a ello las “oportunidades” de trabajo decente también se vinculan en gran medida con el desarrollo de la estructura productiva y el desempeño macroeconómico.

Estos impedimentos hacia el trabajo decente de los jóvenes afectan principalmente a hogares con diferentes situaciones de exclusión social (como déficits de trabajo decente entre los adultos, pobreza y marginalidad social).

En este marco, en Argentina, al igual que en otros países de la región y del mundo, los jóvenes representan uno de los grupos con mayores déficits de trabajo decente (Veza y Bertranou, 2011; Bertranou y Casanova, 2015; OIT, 2012, 2013). Esta problemática no es reciente. Durante la década noventa comenzaron a hacerse más evidentes estos déficits, tanto en términos absolutos como en términos relativos (en relación con la población de adultos) (Bertranou y Casanova, 2015).

Actualmente, en nuestro país los déficits de trabajo decente se manifiestan, entre otras dimensiones, en: mayor tasa

desocupación (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 promedios.

En lo que refiere a la deserción escolar pueden citarse: la Tabla 1. Razón principal por la que nunca asistió al secundario. Población de 15 a 29<sup>1</sup> años por sexo.

Razón de no asistencia	Varón	Mujer	Total
Tuvo que trabajar	61.8	33.6	51.5
No le gustaba estudiar/no le servía	18.8	21.2	19.7
La escuela le quedaba lejos/no tenía dinero para libros, transporte, etc.	2.5	11.7	5.8
Por embarazo/maternidad/paternidad	0.1	12.0	4.4
Le iba mal en la escuela primaria	5.7	1.4	4.2
Tuvo que ayudar en su casa/por problemas familiares	3.5	4.9	4.0
Estaba enfermo o incapacitado	5.5	1.0	3.9
Otros	2.1	14.2	6.6

Tabla 2. Razón principal por la que no finalizó el secundario.

Población de 15 a 29<sup>2</sup> años que no finalizó el secundario por sexo

Razón principal por la que no finalizó el secundario	Varón	Mujer	Total
Tuvo que trabajar	42.2	14.8	30.0
No le gustaba estudiar/no le servía	23.7	15.3	20.0
Por embarazo/maternidad/paternidad/formó pareja	4.5	29.8	15.8
Le iba mal en las materias	12.7	18.7	15.4
Tuvo que ayudar en su casa/por problemas familiares	7.3	11.4	9.1
La escuela le quedaba lejos/no tenía dinero para libros, transporte, etc.	3.5	3.8	3.7
Otra razón	6.1	6.0	6.1

Tabla 3. Cuidado de niños y promedio de horas por semana de la población de 15 a 29 años<sup>3</sup>

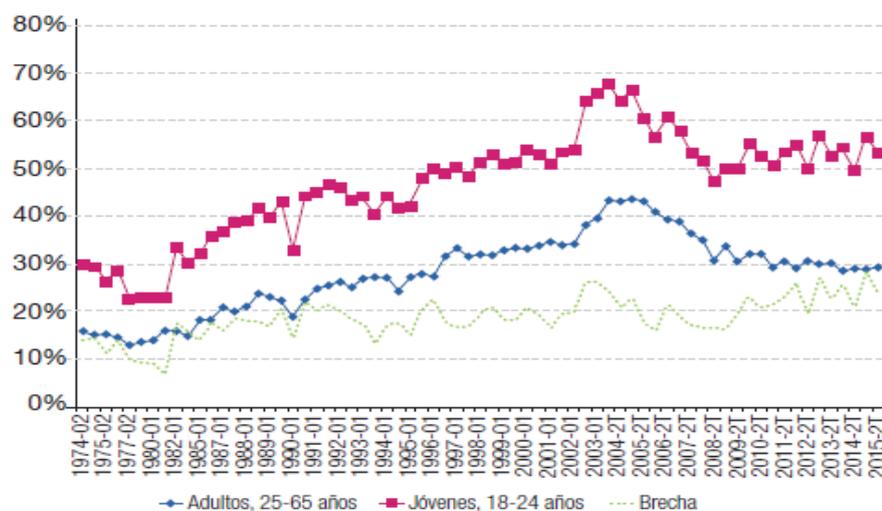
<sup>1</sup> Definición de la franja etaria considerada como jóvenes en esta encuesta. Para otros análisis se considera la franja de 16 a 24 años. Fuente: Encuesta Nacional de Jóvenes 2014 (INDEC).

<sup>2</sup> Nota (2): Definición de la franja etaria considerada como jóvenes en esta encuesta. Para otros análisis se considera la franja de 16 a 24 años. Fuente: Encuesta Nacional de Jóvenes 2014 (INDEC).

<sup>3</sup> Nota (1): Definición de la franja etaria considerada como jóvenes en esta encuesta. Para otros análisis se considera la franja de 16 a 24 años. Fuente: Encuesta Nacional de Jóvenes 2014 (INDEC).

Sexo y grupo de edad		Incidencia %	Horas por semana (promedio)
Varón	15 a 19	19.6	15
	20 a 24	16.8	37
	25 a 29	28.8	39
	<i>Total</i>	<i>21.3</i>	<i>30</i>
Mujer	15 a 19	29.5	27
	20 a 24	47.9	72
	25 a 29	64.0	86
	<i>Total</i>	<i>46.6</i>	<i>68</i>
Brecha Mujer-Varón	15 a 19	9.9	12
	20 a 24	31.1	35
	25 a 29	35.2	47
	<i>Total</i>	<i>25.3</i>	<i>38</i>
Total	15 a 19	24.3	22
	20 a 24	32.1	63
	25 a 29	46.6	71
	<i>Total</i>	<i>33.7</i>	<i>56</i>

Gráfico 4. Evolución de la tasa de empleo asalariado informal de jóvenes y adultos, 1974-2015



Fuente: Bertranou y Casanova (2015).

Ahora bien, a continuación se citan, en forma sucinta, los programas cuyas medidas específicas aplican a jóvenes. Si bien dichos programas lograron revertir algunas tendencias, aún persisten déficits de trabajo decente.

Programas en ejecución-objetivo y funcionamiento actual.

*Progresar*. El plan consiste en una ayuda

económica de \$900 por mes a fin que los jóvenes puedan iniciar, continuar o terminar sus estudios primarios, secundarios, terciarios, oficios o universitarios. Además, brinda asistencia para la inserción laboral a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y ofrece el cuidado de los hijos a cargo, si los hubiere, mediante el Ministerio de Desarrollo Social.

La partida presupuestaria para este año 2017 pone en duda su continuidad. Los fondos destinados al programa que apoya a estudiantes argentinos se ven reducidos notablemente ya que se presupuestaron \$ 5.519.941.000 para este año, lo que implicó un recorte de \$ 3.426.794.752; teniendo en cuenta que los fondos para 2016 fueron \$8.946.735.752, representa un 38% menos.

*Argentina Trabaja:* Este plan se orienta a personas sin ningún ingreso formal ni programa social. Sus titulares llevan a cabo mejoras de infraestructura en los barrios y adquieren habilidades que mejoran su empleabilidad. Por el tiempo dedicado a capacitarse, se les proporciona un ingreso.

También ofrece a los miembros de Argentina Trabaja y sus familias la oportunidad de acceder o continuar con su educación. A través de Argentina Trabaja, Enseña y Aprende pueden finalizar sus estudios primarios o secundarios o, también, cursar talleres de alfabetización en caso de que no sepan leer y escribir. Actualmente, el programa Argentina Trabaja se encuentra en una etapa de consolidación, por tal motivo no hay nuevas inscripciones.

*Prohuerta:* El Programa ProHuerta, con 25 años de trayectoria trabajando en el territorio, favorece la participación y la organización de las comunidades con las que trabaja. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el INTA, a través de estas políticas, brindan herramientas que permitan lograr más oportunidades, más inclusión y más arraigo de las personas a sus comunidades. El objetivo general del programa es desarrollar sistemas locales de producción para el Autoabastecimiento y Comercialización de alimentos Agroecológicos.

*Pograma Ingreso Social con Trabajo:* En la línea con “Argentina Trabaja” por intermedio del Ministerio de Desarrollo Social, tiene como objetivo la creación de puestos de trabajo, la capacitación y promoción de la organización cooperativa, a través de la ejecución de obras de baja y mediana complejidad en mejora de la infraestructura local. Actualmente no hay nuevas inscripciones, los padrones se encuentran cerrados por un supuesto trabajo de reestructuración.

*Repro:* A través de este Programa se brinda a los trabajadores de las empresas, cuya solicitud haya sido aprobada, una suma fija mensual remunerativa de hasta un monto equivalente al salario mínimo, vital y móvil por trabajador actualizado a la fecha de otorgamiento, por un plazo de hasta 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral. El pago lo realiza la ANSES en forma directa.

Para acceder a este beneficio las empresas deben acreditar la situación de crisis que atraviesan, detallando las acciones que piensan desarrollar para su recuperación, y comprometerse a no despedir personal y mantener la nómina total de trabajadores.

El Programa fue creado en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional para sostener y promocionar el empleo genuino, apoyando la recuperación de sectores privados y áreas geográficas en crisis.

Los REPRO (Programa de Recuperación Productiva sostenido por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - MTEySS-) han tenido un recorte significativo, dedicándole en recursos menos de un tercio de lo aplicado en 2015 (de \$1.174.092.576 a \$359.756.000 en 2016).

Lo mismo ha sucedido con la cantidad de prestaciones (cantidad pagos totales en concepto de REPRO). De un total de 756.487 en 2015, se redujeron a 123.056, una merma de 84%. También se vieron reducidas la cantidad de empresas alcanzadas: de 402 en 2015 a 89 en 2016, una disminución de 79%.

A modo enunciativo, se detallan casos de

empresas del ramo industrial que recibieron REPRO durante 2015 y que, ante la finalización del REPRO en 2016 conjugada con la modificación del contexto macroeconómico (convirtiéndolo en un escenario adverso para fines productivos), despidieron o suspendieron trabajadores en el último año. Es el caso de las textiles Herzo, Guilford, Karavell e Hilados, las firmas de autopartes Montich y Gestamp, la metalúrgica Finpak, y la empresa de curtiembre Sadesa.

Otras firmas (textiles Enod y Colortex, empresa del rubro plástico Yersiplast y Frigorífico General Acha) recibieron REPRO hasta 2016, y a la finalización de la asistencia despidieron o suspendieron trabajadores.

*Jóvenes con Más y Mejor Trabajo:* El Programa busca generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, a través de acciones integradas, que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.

El programa trabajado, se plantea como una política de empleo, y por eso tratado desde el Ministerio de Trabajo. Pero en la práctica refiere a una política social, ya que los jóvenes durante el lapso de dos años, tiempo permitido para permanecer dentro del programa, realizan cursos de capacitación formándose en distintos oficios, no encontrando, como propone y promete realmente el programa, un lugar en el mercado laboral. Es por ello que resulta una política paliativa que permite a los jóvenes apenas lograr su supervivencia. Así las cosas, resulta un complemento a otras actividades laborales precarias y no registradas, incentivadas por las condiciones y requisitos mismos que exige el Programa, participando en los procesos de fragmentación de la población ocupada.

De lo expuesto corresponde efectuar algunas consideraciones respecto a la meta 8.6. *Alcanzar al 2020 la reducción de proporción de jóvenes no empleados y que no cursan estudios ni reciben*

*capacitación.*

Si bien Argentina se ha ocupado de vencer las barreras antes citadas, vemos que el abordaje de esta meta se diluye cuando plasmamos los datos sobre los programas sociales tanto desde el punto de vista estructural como desde las partidas disponibles para su ejecución.

Los referidos planes finalmente no cumplen con su objetivo, ya que los problemas estructurales del mercado de trabajo argentino se exacerbaban entre los jóvenes: informalidad, precariedad, bajos salarios, elevada inestabilidad y alta rotación son las características reiteradas entre los empleos a los que acceden.

De ello surgen tres grandes desafíos que revelan la necesidad de un abordaje integral desde las políticas públicas: 1) la deserción escolar; 2) la escasez de servicios de cuidado que permitan conciliar responsabilidades de hogar con la participación en el mercado de trabajo y en actividades de formación; y 3) la insuficiente generación de oportunidades de trabajo decente.

Como corolario cabe señalar que si bien los referidos programas están pensados para que su objetivo final sea bajar el porcentaje de desempleo, los jóvenes que concurren a estos planes terminan sin poder saltar a un empleo de calidad cayendo nuevamente en la cruda realidad de la escasa generación de empleo que hay en el país.

# 9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA



**OBJETIVO 9.** “Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”. Meta **9.c:** “Aumentar de forma significativa el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por facilitar el acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados a más tardar en 2020”.

El Objetivo de la investigación es evaluar las políticas y programas desarrollados por el Estado para hacer efectivo el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones e Internet.

En particular se analiza todo lo referido al acceso a Internet en el país, políticas y programas nacionales e internacionales, a fin de reducir la brecha digital en materia de disponibilidad, asequibilidad y utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En Argentina en el año 1997, mediante el Decreto N° 554/97, el Estado vislumbra la importancia y la proyección de la Internet, declarando de Interés Nacional el acceso de todos los habitantes y plantea desarrollar un plan estratégico para la expansión de Internet en la República. Desde ese tiempo se proponía analizar la incorporación de Internet dentro de los parámetros del servicio universal.

En el año 2014 se sanciona la Ley N° 27.078, también conocida como *Ley Argentina Digital*. Esta ley tiene como objetivo posibilitar el acceso de la totalidad de los habitantes de la República Argentina a los servicios de la información y las comunicaciones en condiciones sociales y geográficas equitativas, con los más altos parámetros de calidad.

Para el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) expresa que el Estado Nacional garantiza el Servicio Universal, entendido como un conjunto de Servicios de TIC que deben prestarse a todos los usuarios, asegurando su acceso en condiciones de asequibilidad, a precios justos y razonables, con independencia de su localización geográfica.

Por ello, en su artículo 21 crea el Fondo

Fiduciario del Servicio Universal y se dispone que el patrimonio del mismo pertenezca al Estado Nacional. En mayo de 2016 el ENACOM (continuador, a todos los efectos legales, de la AFTIC), mediante Resolución N° 2642/16 dicta el nuevo Reglamento General del Servicio Universal.

Actualmente, el Gobierno Nacional se encuentra trabajando en una nueva Ley denominada “Ley de Comunicaciones Convergentes”. Entre los 17 principios que regirán la nueva norma se encuentra: *“El acceso universal, ubicuo, equitativo, verdaderamente asequible y de calidad adecuada a Internet es un derecho fundamental y un derecho humano previsto por la Constitución Argentina y los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos. Configura una precondition de la democracia y el Estado debe promover políticas públicas activas que garanticen su plena eficacia y la neutralidad en la red.”*.

Argentina es el país más conectado de América Latina. El 69,4% de la población usa Internet, según la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Supera a Uruguay, Chile y Brasil, entre otros. Independientemente de ello, en promedio, la velocidad se sigue manteniendo baja y existen marcadas diferencias que afectan la equidad en el acceso, dependiendo de la situación socio-económica de la región y la ubicación geográfica.

Según el último informe publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) que analiza el primer trimestre de 2017, del total de acceso a internet residenciales (17.741.436) 6.438.901 corresponden a accesos fijos y 11.302.535, corresponden a móviles. En cuanto al acceso a internet residenciales por provincias, se mantiene la enorme brecha de acceso. A modo de ejemplo, el 56% se concentra en la Ciudad de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires, le siguen Córdoba con el 9.98%, Santa Fe con el 9.48%, el restante 36.56% se reparte entre las 19 provincias restantes, siendo las que menos acceso registran: Formosa con 0.38%, Santa Cruz con 0.60%, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur con 0.68%, la Rioja con 0.71% y Santiago del Estero con 0.73%.

Las políticas públicas en materia de acceso a internet son:

Plan Federal de Internet.

En mayo de 2016 se anuncia la creación del Plan Federal de Internet, que es la obra de infraestructura que lleva adelante la empresa nacional ARSAT. El objetivo del Plan es llevar Internet de banda ancha a 1300 localidades del interior de la Argentina.

A través del tendido de una Red Federal de Fibra Óptica de 33.000 Km y la instalación de equipamiento tecnológico, proyecta brindar un servicio de internet en condiciones de igualdad en tanto calidad y precio en todo el país. Esto permitiría eliminar las diferencias del acceso a internet en las grandes concentraciones urbanas y el interior más profundo de la República Argentina.

Como aciertos puede mencionarse que en la actualidad en muchas localidades el acceso a internet no solo es deficiente, sino que también resulta mucho más caro que en las grandes ciudades, llegándose a pagar hasta U\$D 250 el mega, diez veces más que la media, por un servicio de baja calidad y hasta diez veces más lento. Esto ocurre, entre otras cuestiones, porque se producen situaciones monopólicas que se traducen en altísimos costos para los usuarios.

En este plan, el promedio del mega ronda los U\$D 18, de esta forma se podrá acceder a mucha más velocidad por menor costo. Estos son dos de los principales efectos concretos del Plan: ARSAT va a brindar servicio dentro de los pueblos y las Cooperativas, Cableras y empresas de internet podrán conectarse a menor costo y con más velocidad.

Como fallas debe indicarse que al comienzo del Plan la situación de la Red Federal de Fibra Óptica era de 25.000 km tendidos, de los cuales 6.500 km estaban operativos o iluminados y alcanzaban a sólo 65 localidades. En diciembre de 2016, ARSAT informó a esta Institución que se encontraban tendidos 27.140 km con 17.900 km iluminados y alcanzan a 185 localidades. Actualmente, hay 22.500 km iluminados y conecta a 207

localidades.

Si bien en el último año la Red Federal de Fibra Óptica ha avanzado notablemente, resulta difícil pensar que podrá alcanzarse la meta propuesta al inicio del programa de 1.300 localidades en dos años.

Plan “Conectar Igualdad”.

A través de este Plan, se busca reducir la brecha digital y mejorar la calidad de la educación pública en la escuela secundaria, distribuyendo *netbooks* a alumnos y docentes. Fue creado en el 2010 y lleva entregadas más de 5 millones de computadoras.

La escuela es el medio privilegiado para democratizar el acceso al conocimiento. Esta situación le otorga al Estado una nueva responsabilidad, la de preparar al sistema educativo para que forme a sus estudiantes en la utilización comprensiva y crítica de las nuevas tecnologías.

Cabe poner de relieve que en una sociedad con fuertes desigualdades resulta insuficiente pensar que sólo con la entrega de equipos se van a generar igualdad de oportunidades. Resulta imprescindible contar con la disponibilidad de acceso a Internet. El problema detectado en su implementación fue la falta de acceso a internet en muchos de los establecimientos educativos o bien la existencia de una conexión deficiente.

En el Presupuesto Nacional, el Plan estaba identificado como Programa 28: “Asistencia Financiera al Programa Conectar Igualdad”, pertenecía al SAF 850 Administración de Seguridad Nacional. El crédito inicial del programa, creció un 8% entre el interanual 2015 y 2016. Lo devengado en función del crédito inicial representó para el 2015 el 81% y para el 2016 el 74%. El crédito vigente del programa aumento un 16% para el 2015, y para el 2016 disminuyó un -18%. En el presupuesto del año 2017, no se contempla el programa 28.

Plan Nacional de Conectividad Escolar.

En enero de 2017 comenzó a ejecutarse el Plan Nacional de Conectividad Escolar, con el objetivo de brindar acceso a

Internet para uso pedagógico en todas las escuelas del país. El objetivo es conectar a 49.000 establecimientos y en su primera etapa conectar a 2000 escuelas rurales del país. Así es que se creó el Plan Nacional de Conectividad a Escuelas Rurales, ejecutado por ARSAT. A mayo de 2017 fueron conectadas 108 escuelas del Norte del país.

Si bien se cuenta con políticas públicas vinculadas al acceso a internet y el desarrollo de las TIC en materia educativa, no se cuentan con datos oficiales sobre el grado de avance de los mismos.

#### Programa de Acceso a Internet Móvil.

Como lo confirman los datos informados al efectuar el estado de situación, actualmente, más de la mitad de las conexiones a Internet se realizan desde dispositivos móviles.

Este programa apunta a achicar la brecha digital, facilitando la adquisición de *smartphones* 4G a precios reducidos y en cuotas.

Como complemento al Programa de Acceso a Internet Móvil, el Gobierno Nacional impulsa la facilitación del despliegue de antenas a través de la firma de convenios con Municipios y Provincias, para facilitar la utilización de los inmuebles del Estado Nacional para la instalación de antenas en los mismos. Una muestra de esto último es la licitación que realizará ARSAT para la instalación de antenas 4G en parte de los 1.400 sitios operativos que tiene en todo el país.

Como aciertos se destaca que no solo tiende a poner al alcance de la gente la última tecnología, sino que también con el uso de esta tecnología se ayudará a descongestionar las frecuencias del espectro radioeléctrico y así mejorar el servicio de telefonía móvil.

Según información brindada por la Secretaría de Promoción de las Inversiones del Ministerio de Comunicaciones de la Nación, a fines de diciembre de 2016 fueron vendidos 600.000 celulares 4G bajo el Programa de Acceso a Internet Móvil. Con la migración de usuarios a 4G, se logró descongestionar las frecuencias del espectro.

Se informó también cómo se compone el mercado nacional de celulares, a saber: la tecnología 2G representa alrededor de un 15% de la totalidad de celulares de todo el país; la 3G el 44% y la 4G el 41% restante.

Y en cuanto a sus fallas o falencias, se advierte un inconveniente para la cobertura 4G que es el despliegue de antenas, que sigue siendo muy escasa en el país. Según el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), en abril de este año la Argentina tenía 12.386 antenas 4G, lo que equivale a una cada 3.575 habitantes. El 40% de estas antenas está en el área metropolitana de Buenos Aires. Así que en Buenos Aires cada antena da servicio, en promedio, a 2.624 personas; pero en San Pablo existe una antena por 1.947 ciudadanos, y en Tokio (líder en el tema) hay una antena cada 99 habitantes.

#### Servicio Universal de TIC.

En mayo de 2016 el ENACOM, mediante Resolución Nº 2642/2016 dictó un nuevo Reglamento General del Servicio Universal, donde fijó entre otras cosas que los aportantes al Fondo Fiduciario para este efecto son los licenciatarios de Servicios TIC (1% de su facturación) y estableció la implementación de programas que comprenden, entre otros: a. Prestación a grupos de usuarios que por sus necesidades sociales especiales o por características físicas, económicas, o de otra índole, tengan limitaciones de acceso a los servicios, independientemente de su localización geográfica; b. Conectividad para Instituciones públicas; c. Conectividad en zonas Rurales y Zonas con condiciones geográficas desfavorables para el desarrollo de servicios TIC; d. Apoyo financiero para Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) que presten Servicios de TIC, para la expansión y modernización de sus redes actuales; e. Conexión de Licenciatarios, Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) a la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO); f. Toda obra, Proyecto o desarrollo tecnológico que contribuya al desarrollo del Servicio Universal, en los términos del artículo 18 de la Ley 27.078.

#### Programa Conectividad (Servicio Universal).

En junio de 2016, dentro del marco de estas normas, el ENACOM, mediante Resolución 3597/16 aprueba el “Programa Conectividad”. El objetivo de este programa es propiciar la implementación de proyectos que tengan por objeto la prestación de servicios mayoristas y/o minoristas sobre áreas con necesidades insatisfechas, mediante el desarrollo de redes de transporte y/o el fortalecimiento de las redes de acceso existentes y/o la generación de condiciones económicas propicias para el desarrollo de nuevas redes de acceso.

Es importante poner de resalto que reespecto al Servicio Universal de TIC y sus programas, todas resultan políticas positivas para reducir la brecha digital en materia de disponibilidad, asequibilidad y utilización de las TIC. Sin embargo, se vislumbra una falta de Transparencia. Se requirió a la autoridad de aplicación, Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), información sobre los programas sin que haya habido respuesta alguna, demostrando una vez más su falta de colaboración con la apertura de datos. En su página web, sólo se hace referencia a dos programas: Programa Conectividad e Internet para establecimientos educativos. Sobre éste último, la única información disponible es la Resolución N° SC 147/10 a través del cual se creó el programa.

En cuanto al Programa Conectividad, surge que se llamó a licitación para el financiamiento de proyectos orientados a la universalización y mejora de infraestructura de las redes para la prestación de servicio fijo de acceso a internet de banda ancha en áreas con necesidades insatisfechas y hasta el 30/7/17 está prevista la evaluación de las ofertas y su adjudicación.

Por último, se llamó a una convocatoria para la presentación de proyectos de universalización de internet banda ancha y reconversión. La convocatoria fue prorrogada por Resolución 8893/16 del 19/12/16 por 60 días corridos, sin que exista otra información al respecto.

En virtud de lo expuesto, se formulan las siguientes propuestas y recomendaciones:

**a.** Respecto al Plan Federal de Internet, deberían acelerarse las obras necesarias para lograr en el 2018 la meta de 1.300 localidades conectadas.

**b.** Con relación al Servicio Universal de las TIC, resulta necesaria una mayor transparencia y colaboración del ENACOM con relación al Fondo Fiduciario y el desarrollo de sus programas, como así también sumar nuevos programas tendientes a garantizar condiciones de asequibilidad, a precios justos y razonables, con independencia de su localización geográfica,

**c.** En lo atinente al acceso a Internet móvil, resulta indispensable arbitrar las medidas necesarias para multiplicar el despliegue de antenas, como así también es importante la asignación de una mayor cantidad de frecuencias para usuarios móviles.

# 10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES



**OBJETIVO 10.** *“Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”.* Meta **10.7.** *“Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.*

El objeto de la Investigación es efectuar un análisis cualitativo y cuantitativo de políticas públicas y programas desarrollados por el Estado para garantizar los derechos humanos fundamentales de las personas migrantes, tanto mayores de edad como niños, niñas y adolescentes.

Según el último censo del año 2010 en la actualidad Argentina tiene un 4,5% de extranjeros, lo que equivale a 1.805.957 de personas. Entre los colectivos más representativos están: un 30,5% de personas paraguayas, un 19,1% de bolivianas; un 10,6% de chilenos; un 8,7% de peruanas; un 8,2% de italianas y un 5,2% de españolas. Sólo 0,2% de personas tienen su origen en África y Oceanía y un 0,5% en china<sup>1</sup>.

Argentina es el país sudamericano con mayor población extranjera, seguido por Venezuela, Brasil, Chile y Ecuador.<sup>2</sup>

La Ley de Migraciones N° 25.871 de 2003 y su decreto reglamentario N° 616/2010 del año 2010, cambiaron sustancialmente la forma de regular los derechos de las personas migrantes en la Argentina. Se reconoce el derecho humano a migrar, el acceso a la regularización como una obligación del Estado, el derecho a la defensa pública y gratuita. Igualmente la norma elimina distinciones en el acceso a derechos entre nacionales y extranjeros y además, incluyen cláusulas de igualdad y no discriminación.

En lo referido al proceso de regulación migratoria se destacan dos momentos: a partir del 2004 el programa para migrantes extra-Mercosur, ya que se trataba de un proceso más sencillo porque el número de beneficiarios era mucho menor y luego, el programa Patria Grande, que tuvo como objetivo la regularización migratoria de nacionales del Mercosur y

---

<sup>1</sup> INDEC

<sup>2</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Buenos Aires, con información brindada por la Organización de las Naciones Unidas.

países asociados. Respecto de los criterios utilizados para acceder a la radicación, a los tradicionales como el trabajo, vínculos familiares o razones de estudios, se sumó el de la residencia por el hecho de ser nacional de un país del Mercosur.

El 30 de enero de 2017 el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 70/17 modificatorio de la Ley N° 25.871, que entre otras disposiciones estableció: *“El Estado tiene la prerrogativa soberana de decidir los criterios de admisión y expulsión de los no nacionales, esta potestad se ve actualmente dificultada por la duración de los procesos administrativos y judiciales que podía llegar a los siete años de tramitación para expulsar a alguien del país”*. En virtud de ello el decreto redujo los plazos procesales.

Por otro lado, la norma destaca que la población de personas de nacionalidad extranjera bajo custodia del Servicio Penitenciario se ha incrementado en los últimos años hasta alcanzar en 2016 el 21,35% de la población carcelaria total. Actualmente, los extranjeros representan apenas el 4,5% de la población de Argentina, pero, al analizar exclusivamente la cantidad total de personas detenidas por narcotráfico, la cifra de extranjeros sube al 33%.

La nueva disposición (artículo 29) establece que no podrán ingresar las personas que presenten documentación falsa u omitan informar sobre sus antecedentes penales; los que cumplan condena o tengan antecedentes, tanto en Argentina como el exterior, por delitos que merezcan según las leyes argentinas penas “privativas de libertad” o “delitos de tráfico de armas, de personas, de estupefacientes, de órganos o tejidos, o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas.

Este Decreto generó una reacción de rechazo por parte de las organizaciones sociales, agrupaciones de migrantes y especialistas en migraciones y políticas públicas quienes en el mes de febrero se presentaron ante la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo del Honorable Congreso de la Nación para solicitar el rechazo del decreto de necesidad y urgencia número 70/2017.

Los argumentos esgrimidos por los distintos sectores pueden resumirse en los siguientes ejes:

El DNU amplía las razones por las cuales un extranjero puede ser expulsado del país y reduce el tiempo para esgrimir una defensa en caso de que esté en riesgo de ser expulsado del territorio.

Según plantean los colectivos, el DNU 70/2017 no cumple con los requisitos formales para su validez, no solo porque no acredita argumentos de necesidad y urgencia, sino también porque entienden que regula cuestiones de materia penal.

El DNU elimina la unidad familiar, el arraigo y las razones humanitarias como condiciones para sortear una expulsión.

Presenta estadísticas de manera sesgada: se dice que los extranjeros representan el 4,5% de la población de Argentina, pero, al analizar exclusivamente la cantidad total de personas detenidas por narcotráfico, la cifra de extranjeros sube "al 33%". Esto es cierto si se toma solamente las estadísticas del Servicio Penitenciario Federal pero si se amplía a nivel nacional la cantidad de extranjeros detenidos en relación a la población penitenciaria completa queda reducido al 6%.

Se pone en peligro el derecho a la defensa ya que los migrantes tendrán tres días para interponer un recurso contra la orden de expulsión y tres días para impugnar en el Poder Judicial la resolución que rechace su recurso administrativo. Además, el DNU obliga a presentar el recurso judicial por escrito, fundado y con patrocinio letrado, dificultando en la práctica su materialización, en particular para los migrantes de menores recursos.

No puede dejar de señalarse que el 8 de febrero de 2017, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) junto con el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) denunciaron al Gobierno de Argentina ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por el decreto que modifica la Ley de Migraciones.

El 20 de marzo el Estado Argentino se hizo presente en la audiencia convocada por la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos. La delegación argentina estuvo presidida por el Subsecretario de Derechos Humanos y el Director Nacional de Migraciones, también participaron el CELS, Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF) y el Instituto Argentino para la Igualdad, Diversidad e Integración (IARPIDI).

El Subsecretario defendió el Decreto N° 70/2017 alegando que no se apunta a perseguir al migrante ya que la nacionalidad de quien delinque no es parte del debate. Por su parte, el Director Nacional de Migraciones, Horacio García, respondió que durante su gestión se radicó a un cuarto de millón de personas lo cual claramente demuestra que Argentina es un país abierto a la inmigración.

El pasado 12 de mayo, el Comité de la Organización de las Naciones Unidas contra la Tortura, realizó observaciones sobre la situación de Argentina. En los párrafos 33 y 34, expresa la preocupación por el decreto migratorio N° 70/2017 y recomienda "Derogar o enmendar las disposiciones del DNU".

Estas observaciones se realizaron en el marco de la evaluación periódica sobre el cumplimiento de la Convención Contra la Tortura. Según el Comité, el DNU deroga parte de las garantías de la legislación de 2004, al introducir "un procedimiento de expulsión de migrantes sumarísimo que reduce los plazos para recurrir la expulsión" y dificulta el acceso a la asistencia jurídica gratuita de las personas migrantes.

Así pues, si dudas, el Decreto N° 70/17 claramente modifica el escenario anterior e implica un cambio en las políticas públicas.

Según la Defensoría General de la Nación, el derecho de defensa se encontraría seriamente comprometido, toda vez, que la reducción de los plazos procesales repercute directamente en la imposibilidad de reunir información, estudiar una estrategia y realizar la presentación en tiempo y forma.

Asimismo, el artículo 86 de la Ley N° 25.871

reconoce a los extranjeros que se encuentren en territorio nacional y que carezcan de medios económicos el derecho a asistencia jurídica gratuita, en aquellos procedimientos administrativos y judiciales que puedan llevar a la denegación de su residencia legal o a la expulsión del territorio argentino.

Sin embargo los funcionarios manifestaron que antes del DNU la Dirección Nacional de Migraciones remitía mensualmente solicitudes requiriendo la asistencia jurídica gratuita, pero que esta situación no se está cumpliendo en la actualidad.<sup>3</sup>

Por otra parte, en el mes de enero de 2017 por el Decreto N° 68/2017 se creó la Comisión Nacional de Fronteras en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros a los fines de facilitar el tránsito de las personas, agilizar el comercio internacional y prevenir el delito transnacional. Su función es la de regular y coordinar el funcionamiento de los Pasos Internacionales y Centros de Frontera que vinculan a la Argentina con los países limítrofes.

Esta Comisión está compuesta por representantes de los siguientes organismos: Ministerio de Seguridad, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Dirección Nacional de Migraciones, Aduanas, Ministerio de Agroindustria, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía Federal y Ministerio de Salud.

En el artículo 8 del Decreto se crean centros de frontera que abarcaran lo complejos fronterizos de control migratorio, aduanero y de servicios complementarios, ubicados en las inmediaciones de los respectivos Pasos Internacionales.

Organizaciones de la sociedad civil<sup>4</sup> manifestaron que se ha producido un recrudecimiento en los controles y en las detenciones de personas migrantes en los puestos fronterizos.

Otra política publicitada por el gobierno que

---

<sup>3</sup> Comisión de Migrantes - Defensoría General de la Nación.

<sup>4</sup> Instituto Argentino para la Igualdad, Diversidad e Integración.

generó polémica fue la remodelación de un predio donado por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para alojar a las personas migrantes en los casos que no puedan permanecer en el país y deban ser expulsadas, la ley prevé que la privación de libertad ambulatoria con comunicación sea realizada en un espacio separado al de las personas detenidas por causas penales.

Las Organizaciones de la sociedad civil denunciaron un cambio en la política migratoria, en virtud de la cual, se asocia al migrante con la actividad delictiva, y prueba de ello sería la construcción de una cárcel para migrantes. En la actualidad esta medida no ha sido implementada.

# 11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES



**OBJETIVO 11.** *Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*".

**Meta 11.5.** *"De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad"*.

Las situaciones de emergencias y desastres más recurrentes en nuestro país son las originadas por fenómenos hidrometeorológicos que provocan numerosos daños en la población, sus bienes y el ecosistema. Son predominantes en las provincias del noroeste, noreste y centro y se presentan con otro tipo de amenazas en las zonas de Cuyo (nevadas intensas, incendios forestales y posibles sismos) y la Patagonia (nevadas e incendios forestales). El aumento y magnitud de los mismos se encuentra estrechamente relacionados con el cambio climático.

Así lo refleja el Documento (País 2012)<sup>1</sup> elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Cruz Roja Argentina, en el contexto de los Proyectos DIPECHO VII (programa de Preparación ante los desastres del departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea), entre 1970 y 2007 basado en datos del "Sistema de inventario de efectos de desastres - Desinventar"<sup>2</sup>, a partir de los cuales puede observarse la gravedad de cada uno de los tipos de desastres en cada región de nuestro país.

El documento indica que en Argentina, tres regiones han concentrado el 73,5% de los registros de desastres ocurridos entre 1970 y 2007: Centro, AMBA y NOA (Noroeste argentino). Sin embargo, si se tiene en cuenta sólo el riesgo de inundación, que es aquel que muestra mayor

<sup>1</sup> "Documento País 2012 Riesgo de Desastres en Argentina" Capítulo 10 escenario de riesgo pág. 198/a199.file:///C:/Users/chunys/Downloads/PNUD\_%20ARG%20DIPECHO%20Documento País.pdf.

<sup>2</sup> <https://online.desinventar.org/?lang=spa#>,

recurrencia y potencialidad de daños acumulados a escala nacional, cuatro regiones han concentrado el 92% de los desastres ocurridos en los últimos 38 años, siendo (en orden decreciente de registros): Centro, NEA, AMBA y NOA.

En cuanto a daños y pérdidas por desastres: Centro y AMBA concentran el mayor porcentaje de pérdida de vidas humanas debido a desastres (63,6% entre ambas), lo que también es consistente con una mayor concentración de población en estas regiones.

En términos de la distribución de los evacuados, el mayor porcentaje corresponde a la región Centro (40,1%), seguida por el NEA (26%) y luego el AMBA (21,4%). Sin embargo, la diferencia sustantiva de población entre NEA y Centro, da cuenta de un impacto relativo mucho mayor en la primera.

En cuanto al porcentaje de viviendas destruidas, éstas se distribuye de manera similar entre Centro, AMBA, NEA y Cuyo, siendo menores los porcentajes en el NOA y Patagonia.

En términos de viviendas afectadas, Centro concentra casi el 52% del total, seguida de lejos por NEA (15,4%) y luego Cuyo (12,9%). AMBA y Patagonia han acumulado los menores porcentajes: 5,9 y 6,1% respectivamente.

En términos de impactos relativos de las inundaciones, la región del NEA ha sido, claramente la más afectada, con una mayor proporción de población evacuada respecto a un valor aproximado de la población total, seguida por la región Centro.

Centro presenta la mayor proporción de heridos/enfermos por inundaciones respecto de la población regional. NEA presenta la mayor proporción de viviendas destruidas por inundaciones respecto a un valor aproximado de la población de la región.

NEA, seguida por Centro son las que presentan la mayor proporción de viviendas afectadas por inundaciones respecto a un valor aproximado de las poblaciones de esas regiones.

En ese orden, de acuerdo a la estadística del

Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED)<sup>3</sup>, incluido en el informe mundial sobre desastres producido por la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR)<sup>4</sup>, indicó que en Argentina hubo 7.553 personas afectadas por desastres naturales en el 2014.

Por su parte el informe del Banco Mundial titulado Análisis ambiental<sup>5</sup>, publicado en 2016 expresa que en el país, las inundaciones representan alrededor del 60% de los desastres naturales y casi un 95% de los daños económicos y poblaciones afectadas por los mismos. Las inundaciones ribereñas producen la mayor cantidad de daños económicos (49%), seguido por los anegamientos urbanos (45%; EM-DAT, 2015).

Las restantes situaciones de emergencia y desastres se corresponden, en menor escala, a terremotos, deslizamientos de tierras, fuego silvestre, actividades volcánicas y sequías.

Todas ellas acarrearán graves consecuencias humanas y económicas, y a menudo son los pobres quienes pagan el precio más alto, a quienes afectan de manera desproporcionada, dado que su capacidad para hacer frente a estas situaciones es limitada, por lo general, los pobres están más expuestos a los peligros naturales, pierden una proporción mayor de su riqueza en estas situaciones y a menudo no pueden recurrir al apoyo de familiares, amigos, sistemas financieros ni Gobiernos.

A nivel nacional no existen datos públicos oficiales actualizados y unificados de todo el país que permita visibilizar la cantidad de personas muertas por desastres.

A lo largo de la historia, el manejo de los desastres en el país ha estado enfocado prioritariamente hacia la atención de la emergencia durante y post desastre a través de planes y programas de ayuda

---

<sup>3</sup> [www.cred.be](http://www.cred.be)

<sup>4</sup> <http://www.ifrc.org/es/publicaciones/world-disasters-report/world-disasters-report-2014/>

<sup>5</sup> <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/552861477562038992/Argentina-An%C3%A1lisis-Ambiental-de-Pa%C3%ADs-serie-de-informes-t%C3%A9cnicos>

pública a los afectados. Las actividades de prevención han estado centradas, fundamentalmente, en la preparación para la respuesta (como es el caso de los sistemas de alerta por diferentes eventos, existentes en gran parte del país) o bien a los estudios de prefactibilidad, factibilidad, anteproyecto y la eventual construcción de obras de infraestructura tendientes a proteger bienes y personas de distintas amenazas.

En el pasado reciente solo se rescatan algunas políticas públicas como el Plan Estratégico Territorial (PET)<sup>6</sup> y como componente de éste se creó el Programa Nacional de Prevención y Reducción del riesgo de desastres y Desarrollo Territorial<sup>7</sup> cuyo objetivo principal es insertar en todas las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial del nivel nacional, provincial y local la Estrategia de Reducción del Riesgo de Desastres. Esta junto a otras iniciativas aisladas han sido la manera en que el Estado aspiraba a la reducción de riesgo ante desastres, entre ellas la reducción de mortandad en ocasión de catástrofes, siendo la mayor falencia la poca articulación entre Nación, provincias y municipios, la falta de acciones concretas de prevención y la falta de un marco normativo integral que apunte a regular la actividad en materia de gestión de riesgo de emergencia y desastres.

Sólo existía el Decreto N° 1520 del año 1999 que establecía el Sistema Federal de Emergencias (SIFEM)<sup>8</sup> como herramienta que permitía coordinar acciones desde el Estado Nacional generando la articulación interinstitucional sin embargo desde su creación no ha constituido un mecanismo institucional activo y su pertenencia dentro de la estructura estatal ha atravesado un complejo proceso de reasignaciones. En lo que respecta a las provincias, estas carecían de un plan integral de gestión de riesgo a excepción de la provincia de Neuquén mediante ley 2.713.

---

<sup>6</sup> <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/plan-estrategico.php>

<sup>7</sup> <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/reduccion-riesgo.php> (Dependiente del Ministerio del Interior y Obras públicas y Vivienda.)

<sup>8</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60916/norma.htm>

Esta circunstancia ha sido subsanada a partir de la promulgación de la Ley N° 27.287 (26/09/16) “Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la protección Civil” (SINAGIR) y su Decreto reglamentario N° 383/2017 (30/05/17), lo que se celebra, siendo su objetivo principal integrar las acciones y articular el funcionamiento de los organismos del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción del riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación que permitirá desarrollar una estrategia nacional de reducción del riesgo y desastres y un plan nacional que permita adaptarse a los desafíos futuros.

Esta ley tiene en cuenta las distintas etapas de la gestión del riesgo, dado que contempla la prevención, preparación, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

El sistema está integrado por dos consejos: el Consejo Nacional y el Consejo Federal. El primero, está formado por ministerios y organismos del Estado Nacional y tiene como finalidad diseñar, proponer e implementar las políticas públicas para la gestión integral del riesgo. Por su parte, el Consejo Federal está integrado por representantes de las provincias, posibilitando un rol activo de las mismas y promoviendo la integración regional.

También tiene en cuenta la participación ciudadana e identifica como actores involucrados en este proceso a ONG y a la sociedad civil y contempla una red de organismos científicos técnicos y un Centro Nacional de Información en Gestión Integral del Riesgo. También define los Procesos y Modalidades de Trabajo, las Fuerzas Operativas del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, su convocatoria y accionar.

En cuanto al presupuesto, cabe mencionar que el Ministerio de Seguridad de la Nación suscribe un contrato de fideicomiso para esta ley cuyos fondos provienen del Presupuesto General de la Nación. Estos fondos son derivados al Fondo Nacional de Emergencias (FONAE) y al

Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo (FONGIR). Dentro del FONAE funciona el programa 43 – “Acciones de protección Civil y Prevención de Emergencias” donde la ley de presupuesto del año 2017, le asigna como crédito presupuestario \$ 7.963.854. Estos están asignados al Ministerio de Seguridad.

Teniendo en cuenta la reciente creación del Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, resulta prematuro realizar observaciones en cuanto a su eficacia y eficiencia, sin perjuicio de ello cabe destacar que la normativa citada contempla la prioridad de acción prevista en el del Marco Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastre<sup>9</sup>

Asimismo, la complejidad del sistema de gobierno federal podría ser un obstáculo, para la integración de trabajo para la gestión integral del riesgo dado que las provincias deberán adherir a la misma como medio para incorporarla a la normativa provincial.

Por otra parte, no se observa en el desarrollo de la normativa nacional en materia de gestión del riesgo ni en su reglamentación, una política pública de reducción de riesgo desde una perspectiva integradora que refleje aspectos sociales de relevancia como la visión de género, discapacidad, pueblos originarios, entre otros, acorde a los principios rectores del Marco de Sendai<sup>10</sup> sin perjuicio que a futuro pueda ser implementado en los programas o planes específicos en torno a la materia.

---

<sup>9</sup> [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)

<sup>10</sup> Punto d, pág. 13 Marco de Sendai.

# 12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES



**OBJETIVO 12.** *“Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”*. Meta **12.5.** *“De aquí a 2030, reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización”*.

El modelo adoptado por nuestro país en la Estrategia Nacional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU 2005), actualmente vigente, es la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU), definida como el conjunto de actividades interdependientes y complementarias que conforman un proceso para el manejo de los residuos domiciliarios, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población. Comprende las siguientes etapas: Generación, Higiene Urbana, Recolección, Transferencia, Transporte, Tratamiento y Disposición Final.

En relación a este modelo, las etapas más relevantes en cuanto a la reducción y valorización de RSU son la generación, disposición inicial, recolección y tratamiento. El modo en que se realicen estas etapas permitirán o no alcanzar los objetivos de reducción y valorización.

La disminución en la generación implica la reducción de los impactos sobre el ambiente, haciendo un mejor uso de los recursos para asegurar su conservación. Esta reducción se logra tanto a través de la Producción Limpia, disminuyendo la cantidad y contenidos tóxicos que se producen y disponen y dotando de mayor vida útil a los productos, como a través del Consumo Sustentable, mediante la modificación de los hábitos de uso y consumo de bienes y servicios por parte de la población.

La disposición inicial, cuando es selectiva, es decir con clasificación y separación de residuos a cargo del generador, permite una mayor eficiencia de los procesos posteriores de tratamiento, facilita la tarea de los recuperadores urbanos, disminuye los impactos ambientales derivados del manejo de los residuos y los costos de gestión. Esta etapa se debe complementar con una recolección diferenciada, discriminando por tipo de residuo en función de su tratamiento y valoración posterior.

El tratamiento dado a los residuos, que

incluye la separación, clasificación y acondicionamiento, permite el posterior reciclado y reutilización, traduciéndose en la valorización de los mismos.

Como objeto de estudio, se definieron las políticas públicas nacionales y las correspondientes a las siguientes áreas que exceden el ámbito de las ciudades: Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Gran Rosario, Gran Salta y la conurbación Neuquén- Plottier- Cipoletti. En decir que se incluyen los municipios dentro de cada área para las Provincias de Buenos Aires, Santa Fé, Salta, Neuquén y Río Negro y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La información disponible sobre los resultados de estas etapas, refiere que:

1) La generación de RSU ha aumentado desde 0.88 kg/hab/día en 2001 a 1 kg/hab/día en 2012<sup>1</sup>, como consecuencia del crecimiento económico y el aumento de los niveles de consumo de la población.

2) En relación a la recolección diferenciada, asociada a la disposición inicial selectiva, los datos del informe del Banco Mundial (2015) revelan que *“No existe información agregada para la Argentina” “en relación a la existencia de sistemas de recolección diferenciada, pero sí hay información desagregada sobre algunas municipalidades que comenzaron a trabajar en el tema”*.

Experiencias de recolección diferenciada extendida, dentro del ámbito de estudio, se dan en la Ciudad de Buenos Aires, donde es realizada por recolectores urbanos o por el sistema de recolección mecanizada, con sistemas de campanas verdes, centros verdes y puntos verdes. Los aglomerados que presentan este sistema de modo extendido son Rosario y Salta, y utilizan sistemas de contenedores verdes, puntos verdes o bolsas con residuos diferenciados.

3) En cuanto al tratamiento de los residuos,

---

<sup>1</sup> Este dato es el último disponible. Publicado en Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible: 8va Edición - 8a ed. edición especial. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2015.

según estimaciones de la ENGIRSU, el reciclado de residuos aumentó de 2.5% en el año 2005 al 6% en el año 2010.

Los siguientes resultados provienen del informe del Banco Mundial (2015). Veamos.

Hay 150 Plantas mecanizadas de Tratamiento de Residuos Sólidos Municipales en el país. Sumando su capacidad operacional instalada, el 17,7% del total de RSU generados (8.665 toneladas/día) podrían tratarse en ellas.

Durante la última década hubo un aumento sustancial en la capacidad de tratamiento instalada. En 2002, el 5,6% de los hogares del país estaban cubiertos con un Sistema de tratamiento de residuos inorgánicos y el 1,05% con uno de residuos orgánicos.

La mayoría de las plantas trabajan por debajo de su capacidad instalada, así como casos de plantas que nunca operaron o fueron cerradas por falta de mantenimiento o incendio.

Las tasas de recuperación de las plantas que separan residuos inorgánicos son típicamente menores al 10%. Las tasas descienden debido a: falta de programas de separación en origen, campañas de concientización insuficientes o ineficientes, problemas operacionales y falta de mantenimiento.

La capacidad de tratamiento total instalada se encuentra concentrada en unas pocas plantas. De las 150 plantas reportadas, 141 tienen una capacidad de procesamiento menor a 100 toneladas/día. El 44% de la capacidad de tratamiento total instalada en el país se explica por las plantas de la ciudad de Buenos Aires. Las plantas de tratamiento de áridos de Rosario y Ciudad de Buenos Aires solas explican el 28% de la capacidad de tratamiento total instalada.

La planta de tratamiento de áridos de la Ciudad de Buenos Aires tiene una alta tasa de recuperación (90%) y una capacidad de tratamiento de 2.400 toneladas/día. Una gestión eficiente de esta

corriente de residuos puede disminuir significativamente la cantidad de residuos a disponer.

En términos de tecnologías de tratamiento mecánico-biológico (MBT), Norte III-CEAMSE (Planta que trata residuos de la ciudad de Buenos Aires) es la mayor planta de esta tecnología instalada en el país con una capacidad de 1.000 toneladas/día y una eficiencia del 50%.

La separación en plantas mecanizadas no es la única alternativa de recuperación de residuos inorgánicos.

La separación manual, de hecho, es realizada en el país por miles de trabajadores formales e informales todos los días en las calles, sitios de disposición o galpones.

Las municipalidades argentinas se encuentran mucho más avanzadas en el tratamiento de la fracción inorgánica que de la fracción orgánica de residuos sólidos municipales. El material bioestabilizado proveniente del tratamiento de la fracción orgánica de los residuos sólidos urbanos actualmente no puede ser comercializado en el país (disposición del SENASA). Esto genera un desincentivo importante, especialmente, para proyectos de gestión de orgánicos de gran envergadura. gran envergadura que, tras cubrir todas las necesidades del municipio, no encuentran destino para todo el material generado.

Sentado todo ello, cabe agregar que la normativa existente referida a residuos incluye, a nivel nacional, la Ley N° 25.916 (B.O. 7/09/04) de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios, que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios, sean éstos de origen residencial, urbano, comercial, asistencial, sanitario, industrial o institucional, con excepción de aquellos que se encuentran regulados por normas específicas.

En el ámbito provincial, se observa que algunas jurisdicciones tienen normas específicas de residuos, tal es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires, Santa Fe, y Neuquén, mientras que Salta posee un capítulo referido a residuos en la ley

provincial (Ley de Protección del Medio Ambiente N° 7070/00) y Río Negro no posee ley específica ni refiere el tema en la Constitución Provincial o ley ambiental.

En relación a las políticas públicas, a nivel nacional, existe la ya mencionada Estrategia Nacional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU 2005), elaborada y adoptada por la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

La estrategia adoptó como uno de sus principios fundamentales la disminución significativa de residuos a generar y disponer con la aplicación de procesos de minimización y valorización a través de las 4R's, es decir: 1.Reducción de los RSU generados en origen, asociada a la Producción Limpia, Envases, Ciclo de Vida y Consumo Sustentable de productos y servicios. 2. Reúso, 3.Reciclado, y 4.Recompra de los materiales procesados para su reúso y el reciclado.

En el año 2010, se realizó una revisión y actualización parcial de la ENGIRSU, y el Reporte final se entregó en el año 2012, siendo ésa la última actualización publicada. Se publicaron los resultados de CABA y de casi todas las provincias, excepto Santa Fe que está comprendida en la presente investigación.

Otra política pública nacional está dada por el Sistema de indicadores de Desarrollo Sostenible de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, llevado a cabo desde el año 2004, que define como indicadores en el tema que nos concierne: 1. Generación de residuos sólidos urbanos: muestra la cantidad de RSU generados por habitante por día en el transcurso de un año. Su relevancia radica en que refleja las condiciones de producción y hábitos de consumo de la sociedad. 2. Residuos sólidos urbanos por tipo de disposición, que incluye la medición del porcentaje de reciclado. Y 3. Composición de los RSU, que permite conocer la fracción de estos residuos susceptibles de recuperación (kg/día y porcentaje de la fracción húmeda -alimentos y poda- y fracción seca -papel, vidrio, metales y plásticos). El

último informe publicado corresponde al año 2015, pero los últimos datos son del año 2010.

Asimismo, actualmente existe en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MADS), dentro de la Coordinación General para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, el Observatorio Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Su objetivo es Promover la generación y difusión de material estadístico e información de referencia, realizar trabajos de investigación para el desarrollo nuevas tecnologías, de capacitación, contribuir al trabajo en red entre distintos sectores gubernamentales, académicos, empresariales y de la sociedad civil, con el propósito de articular sus acciones.

Por otra parte, la Coordinación General de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, promueve prácticas de la Economía Circular, la cual se concibe como un ciclo de desarrollo positivo continuo que preserva y mejora el capital natural, optimiza los rendimientos de los recursos y minimiza los riesgos del sistema al gestionar reservas finitas y flujos renovables. Trata de desvincular el desarrollo económico global del consumo de recursos finitos.

Como nuevo proyecto de política pública a nivel nacional, fue anunciada la creación de una Agencia Federal de Gestión de Residuos, el día 21/07/16 por parte del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Rabino Lic. Sergio Bergman. Se refirió a una agencia “que ofrezca prestación profesional y tenga realmente dimensión federal”, la cual resolvería tres temas: políticas de Estado con coherencia federal, prácticas homologadas autorizadas con innovación tecnológica y provisión de fondos. Los indicadores que debe definir nuestro país en el marco de la Agenda 2030, aún no han sido establecidos.

Como aciertos en las políticas públicas, se señala que existe la ley de presupuestos mínimos N° 25.916 que fomenta la regulación de los residuos sólidos domiciliarios, a partir de la cual las provincias han sancionado sus propias leyes. Además, la elaboración de la ENGRSU

posibilitó la generación de experiencia institucional valiosa

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable ha presentado en el año 2016 un Informe sobre la estructura normativa actual en materia de residuos, y propuso, entre otros, elaborar un Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Residuos, debido a que no existe en la actualidad una norma general para todos ellos, sino que hay una multiplicidad de regulaciones, por ejemplo de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), envases, neumáticos fuera de uso, aceites vegetales usados (AVU).

Asimismo se propuso elaborar una Ley de Presupuestos Mínimos de Gestión de Envases y Embalajes. Otra propuesta fue regular por decreto la gestión de ciertos tipos de residuos especiales de generación universal (REGU), tales como residuos de aparatos eléctricos y electrónicos - lo que incluye las pilas y baterías- , neumáticos fuera de uso (NFU), envases y embalajes, y medicamentos vencidos, termómetros y manómetros, entre otros. Esta última propuesta, si bien es necesaria, debería regularse a través de la sanción de una ley.

En cuanto a las falencias, debe ponerse de relieve que la Ley N° 25.916 sólo regula residuos domiciliarios. Si bien existen propuestas por parte de la autoridad de aplicación, aún el marco normativo nacional y provincial es deficiente.

La ENGIRSU se encuentra desactualizada, no está debidamente articulada con el COFEMA (Consejo Federal del Medio Ambiente), y no tiene un carácter federal.

A pesar de la existencia del Observatorio Nacional para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos, existe una notoria escasez de datos actualizados, indicadores adecuados y relevantes, por ejemplo el Porcentaje de residuos generados que efectivamente son reciclados o reusados. Tampoco el INDEC releva datos vinculados a residuos.

Los proyectos GIRSU no tienen garantizada su sustentabilidad económica, tanto en las fases de inversión como de

operación. Por este motivo, muchas plantas de tratamiento de residuos no se pueden instalar o ser operadas.

Una pequeña proporción de los residuos generados recibe algún tipo de tratamiento (el 17.7% de los residuos generados).

Aún cuando los residuos son tratados, se observan bajas tasas de recuperación de materiales debido en gran parte a la escasa implementación de la separación en origen y recolección diferenciada, así como también a deficiencias en las capacidades técnicas.

Los recuperadores urbanos no están debidamente incorporados al sistema como agentes de recuperación de materiales, debido a que su mayoría trabaja en condiciones de informalidad y exclusión social.

Los vecinos tampoco son sujetos activos del sistema, en cuanto a su participación en la gestión y al acceso a la información.

Los mercados de productos reciclables son débiles, y están sujetos a los precios establecidos por los compradores, lo que muchas veces torna inviable la venta de lo recuperado.

Las propuestas y recomendaciones que se formulan son las que siguen:

**a.** Se debe sancionar una Ley de Presupuestos Mínimos de Residuos Sólidos Urbanos, que incorpore a los recuperadores urbanos y a los ciudadanos como actores fundamentales del sistema, y que contemple todas las corrientes de residuos, incluyendo Ley de Envases y Responsabilidad Extendida del Productor.

**b.** Se debe reformular la ENGIRSU, actualizándose periódicamente, e incorporando en la estrategia la creación de un fondo nacional que aporte financieramente a los gobiernos provinciales y municipales para garantizar la sustentabilidad económica de los proyectos GIRSU. Componentes importantes de la política también son el soporte técnico y la sistematización de los datos.

**c.** Se propone evaluar las regionalizaciones, definiendo escalas

adecuadas, es decir aquellas que posibiliten las economías de escala sin alcanzar megarrellenos sanitarios, los que implican, además de impactos ambientales significativos, grandes distancias para el transporte de los residuos y elevados costos de gestión.

**d.** Asimismo evaluar la conveniencia de instalar plantas de tratamiento de residuos o realizar la separación manual por parte de recuperadores urbanos, según la realidad local.

# 13 ACCIÓN POR EL CLIMA



**OBJETIVO 13.** *“Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”.* Meta **13.2.** *“Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales”.*

El objeto de la investigación es monitorear y evaluar la incorporación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.

Las emisiones de la Argentina corresponden a poco menos del 1% del total, lo que nos ubica en el grupo de los 40 mayores contaminadores sobre un total de 195 Estados que forman parte de la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Medidas por habitante, esas emisiones en 2012 alcanzaron aproximadamente unas 10 toneladas/año, superando holgadamente el promedio de la Unión Europea. El Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero elaborado en el marco de la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático (TCN)<sup>1</sup> arrojó como resultado que las emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs) en el año 2012 ascendieron a 429.437 Gg de CO<sub>2</sub> equivalente; las cuales están compuestas en un 63,7% por emisiones de CO<sub>2</sub>, 19,1% de CH<sub>4</sub>, 17,1% de N<sub>2</sub>O, 0,04 % de PFC (CF<sub>4</sub> y C<sub>2</sub>F<sub>6</sub>), 0,04% HCFC<sub>23</sub> y emisiones depreciables de SF<sub>6</sub> (0,0004%). El 43% de las emisiones totales de GEI fueron generadas por el sector Energía, siendo éste el sector de mayor nivel de emisiones dentro de la República Argentina. Por otro lado, el sector Agricultura y Ganadería es responsable del 28% de las emisiones totales, seguido por el de Cambio de Uso de Suelo y Silvicultura, el cual aporta un 21%. En menor medida, el sector Residuos aportó un 5% y, finalmente, Procesos Industriales generó el 3 % de las emisiones totales:

El análisis de las políticas públicas sobre cambio climático comprende a aquellas decisiones y medidas adoptadas por organismos del Estado (ya sea que se expresen en planes, programas,

---

<sup>1</sup> República Argentina (2015) Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/natc/argnc3s.pdf> (última visita: 02.12.2016)

regulaciones, leyes u otro tipo de norma legal) que tiendan a la mitigación de emisiones de GEIs y/o en contribuir a la adaptación a los impactos del cambio climático. Esta noción de políticas sobre cambio climático comprende tanto aquellas que expresamente tienen objetivos climáticos, como también políticas que tienen otros tipos de objetivos pero que puedan contribuir a la mitigación o adaptación al cambio climático (por ejemplo, políticas que tiendan a la protección de bosques nativos, etc.)<sup>2</sup>.

Como falencias debe mencionarse que la Argentina carece de políticas públicas con objetivos climáticos expresos en materia de adaptación y mitigación. Es decir, no existe actualmente ninguna política pública que aborde la problemática del cambio climático en forma explícita. Por el contrario la Argentina si cuenta con políticas públicas en los distintos sectores emisores que, aún cuando no fueron concebidas con el propósito explícito de abordar el cambio climático, han resultado tener un impacto directo de adaptación y/o mitigación. De todas formas, la ausencia de una política pública en cambio climático y la falta de coordinación entre los organismos han generado la existencia de medidas contrapuestas, tal es el caso de la protección de los bosques nativos mediante la Ley N° 26.331 y las distintas políticas agropecuarias que incentivan la expansión de la frontera agropecuaria tales como el régimen de promoción de los biocombustibles (Ley N° 26.093) También en el sector energético, principal emisor, por un lado se impulsan las energías renovables mediante la Ley N° 27.191 y pero por otro lado, en el Presupuesto 2017 abundan las partidas presupuestarias tendientes a financiar las energías provenientes de los hidrocarburos y se prevén transferencias a empresas del sector energético destinadas a financiar principalmente los subsidios al consumo de energía eléctrica y gas. De este modo, no debe extrañar que las emisiones de GEIs hayan aumentado en forma constante en la

---

<sup>2</sup> Ryan, D (2014), Política, cambio climático y desarrollo: una revisión Sección: Investigación de la política climática en el sector agropecuario y forestal de diez países de América Latina. Disponible en <http://www.revista.inecc.gob.mx/article/view/215/193> (última visita: 1.12.2016)

Argentina en los últimos años<sup>3</sup>.

Ahora, bien, en cuanto a los aciertos, no puede dejar de señalarse que tras la asunción de las nuevas autoridades gubernamentales en diciembre del 2015, se produjo un cambio dado que se anunció la revisión de la Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (INDC, por su sigla en inglés) con el fin de mejorar la meta de reducción de emisiones de GEIs. En concordancia con las Decisiones 1/CP.19 y 1/CP.20, y teniendo en cuenta los principios, disposiciones y estructura de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), Argentina había presentado el 1 de octubre de 2015 su INDC. A partir de los logros alcanzados durante la Conferencia de las Partes Nº 21 (COP 21), en particular el Acuerdo de París, la Argentina tomó la decisión de realizar un primer esfuerzo de revisión de su INDC, lo que implica un primer paso hacia la incorporación de medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales. Para tal fin, se creó, mediante Decreto Nº 891/2016, un Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC), compuesto por los siguientes ministerios: de Energía y Minería, de Ambiente y Desarrollo Sustentable, de Producción, de Agroindustria, de Transporte, de Desarrollo Social, de Relaciones Exteriores y Culto, de Educación y Deportes, de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, del Interior, Obras Públicas y Vivienda, de Hacienda y Finanzas Públicas, de Cultura y de Defensa.

Durante el año 2016 la Argentina avanzó con el proceso de revisión y en tan solo seis meses presentó una actualización de la NDC<sup>4</sup> en el marco de la COP 22, realizada el día 17 de noviembre de ese año,

---

<sup>3</sup> Banco Mundial (2016), Argentina. Análisis ambiental de país, pág. 41. Disponible en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/552861477562038992/pdf/109527-REVISED-PUBLIC-AR-CEA-An%C3%A1lisis-Ambiental-de-Pa%C3%ADs-Segunda-Edici%C3%B3n.pdf> (última visita: 23.11.2016)

<sup>4</sup> Con el Acuerdo de París, cambia el estatus de los planes nacionales de acción climática que casi todos los países presentaron a Naciones Unidas de cara a la conferencia de París. A partir de la entrada en vigor del Acuerdo de París, las INDC que detallan los planes previstos por cada país para contribuir a reducir las emisiones globales, pasan a convertirse en planes concretos de acción, denominados

que puede consultarse en el registro público llevado para el caso<sup>5</sup>. Argentina firmó y ratificó el Acuerdo de París, depositando su instrumento de ratificación el día 21 de septiembre de 2016, por lo que dicha actualización reemplaza a la primera versión de su NDC. Como resultado del proceso de revisión, la Argentina mejora su contribución planificando medidas de mitigación incondicionales que logran bajar su meta al 2030 de 570 a 483 millones de tCO<sub>2</sub>eq. Las medidas contempladas para este cálculo están identificadas, calculadas, validadas y consensuadas por los miembros del GNCC. Se encuentran distribuidas por sectores (energía, transporte, agro y bosques, industria y residuos) y clasificadas como incondicionales cuando se prevé que se lograrán a través de esfuerzos nacionales y como condicionales cuando se espera el apoyo adicional de fuentes de financiamiento externo para su logro. Estas medidas no son nuevas, sino que la revisión se basó en las políticas vigentes, sin la generación de nuevos compromisos que incrementen la ambición de la política nacional vinculada al cambio climático<sup>6</sup>. En esa misma línea, recientemente la organización independiente, Climate Action Tracker (CAT) calificó la NDC revisada como “inadecuada”, con base en su objetivo incondicional. Según CAT, el compromiso de la Argentina no está en línea con las interpretaciones de un enfoque “justo” para alcanzar una trayectoria hacia 2°C. Esto significa que si todos los países adoptaran este nivel de ambición, el calentamiento global excedería probablemente 3-4°C<sup>7</sup>.

También durante el año 2017, las autoridades continúan con el proceso de revisión con la intención de agregar más medidas que contribuyan a que Argentina haga una reducción de emisiones real y significativa. Asimismo, se encuentran trabajando en un Plan de Adaptación y

---

contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por su sigla en inglés).

<sup>5</sup> Disponible en <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/Pages/All.aspx> (última visita: 31.05.2017)

<sup>6</sup> DI PAOLA, MM (2017), Agenda climática en el sector agropecuario: Las medidas ¿justas? de la contribución nacional, EN FARN, Informe Ambiental 2017, pág. 93 y ss.

<sup>7</sup> Climate Action Tracker, NDC Argentina. Disponible en <http://climateactiontracker.org/countries/argentina.html> (última visita: 1.6.2017)

para tal fin, se creó el Observatorio Nacional del Cambio Climático (ONCC) mediante un acuerdo entre los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y Defensa de la Nación. Este observatorio que actuará bajo la órbita de la cartera de Ambiente, contará con recursos técnicos y humanos del Ministerio de Defensa, a través del Servicio Meteorológico Nacional, el Instituto Universitario Aeronáutico y la Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín S.A. (FAdeA), ésta última seleccionada como sede para el funcionamiento estratégico de la institución, en la provincia de Córdoba. El Observatorio Nacional del Cambio Climático dotará al Estado Nacional de una mayor capacidad predictiva, analítica y operativa para comprender las causas, minimizar los efectos y mitigar los riesgos de eventos causados por el cambio climático, conforme a los lineamientos internacionales y de acuerdo con el cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos por nuestro país ante organismos internacionales. Asimismo, contribuirá a las necesidades de información respecto a impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático para la conformación del Plan Nacional de Adaptación, que incluirá datos para el desarrollo de mapas y estudios sobre incendios forestales, incendios de pastizales, inundaciones, sequías, olas de calor, cambios observados de temperatura y precipitación y eventos climáticos extremos relacionados con el cambio climático<sup>8</sup>.

El proceso de revisión de la NDC es un paso adelante de nuestro país en pos de los compromisos para la mitigación y adaptación al cambio climático. No obstante ello, se realizan las siguientes propuestas y recomendaciones:

**a.** Determinar las herramientas de implementación de las medidas de mitigación incorporadas en el proceso de revisión de la NDC. Se carece de información sobre este aspecto.

---

<sup>8</sup> Los ministros Martínez y Bergman lanzaron el Observatorio Nacional del Cambio Climático, 3 de marzo de 2017. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=682> (última visita: 07.03-2017)

**b.** Realizar un análisis integral de ciertas medidas del proceso de revisión de NDC. Si bien los biocombustibles emiten menor cantidad de dióxido de carbono que el gasoil y la nafta, hay que tener en cuenta que el reemplazo de bosques nativos o tierras marginales por cultivo también genera gases de efecto invernadero. A la hora de hablar de reducción de emisiones de GEIs es importante analizar la metodología utilizada dado que es fundamental analizar las emisiones totales a lo largo de todo el ciclo de vida<sup>9</sup>. La energía nuclear, prevista en el proceso de revisión como una medida de mitigación, genera impactos ambientales a lo largo de toda la cadena nuclear, desde la extracción del uranio en las minas, su enriquecimiento, la fabricación del combustible y la disposición final de los residuos radioactivos<sup>10</sup>.

**c.** Evaluar la construcción de grandes obras hidroeléctricas como opción de mitigación. Existen estudios científicos que indican que la descomposición de la materia orgánica en los embalses produce cantidades significativas de gases de efecto invernadero: dióxido de carbono, metano y óxido nitroso<sup>11</sup>

**d.** Profundizar el conocimiento e investigación en materia de eficiencia energética, adoptando medidas de uso racional y eficiente de la energía, principalmente en el sector residencial.

**e.** Incorporar medidas de mitigación en el sector ganadero dado que la fermentación entérica es una de las principales fuentes de GEIs.

---

<sup>9</sup> Entrevista con Lic. María Marta Di Paola, Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires.

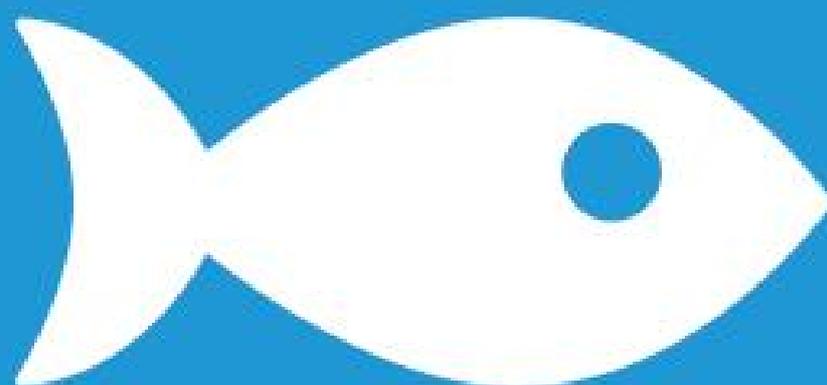
<sup>10</sup> Cfr. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, La INDC de Argentina y el presupuesto nacional, p. 3; Fundación Vida Silvestre, Comienza la COP 22 de Marrakech, una oportunidad para acelerar la acción contra el cambio climático. Disponible en [http://www.vidasilvestre.org.ar/sala\\_redaccion/?16020/Comienza-la-COP-22-de-Marrakech--una-oportunidad-para-acelerar-la-accin-contra-el-cambio-climtico](http://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/?16020/Comienza-la-COP-22-de-Marrakech--una-oportunidad-para-acelerar-la-accin-contra-el-cambio-climtico) (última visita: 16.11.2016)

<sup>11</sup> Cfr. International Rivers, Represas sucias Las represas y las emisiones de gases de efecto invernadero. Disponible [https://www.internationalrivers.org/sites/default/files/attached-files/represassuciasrevisada\\_2.pdf](https://www.internationalrivers.org/sites/default/files/attached-files/represassuciasrevisada_2.pdf) (última visita: 16.11.2016); Fundación Ambiente y Recursos Naturales, La INDC de Argentina y el presupuesto nacional, p.3.

Elaborar un Plan Nacional de Adaptación habida cuenta de la alta vulnerabilidad de la Argentina ante los impactos observados y proyectados de cambio climático.

Una vez finalizado el proceso de revisión de la NDC, es necesario sancionar una Ley de Cambio Climático Ello a fin de contar con una política de estado en cambio climático, con amplio consenso de los partidos políticos para que perdure más allá de los cambios gubernamentales. Solo de esta manera, la Argentina daría pleno cumplimiento al objetivo 13.2 “Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales”.

# 14 VIDA SUBMARINA



**OBJETIVO 14.** *“Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”. Meta 14.1 “De aquí a 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluidos los detritos marinos y la polución por nutrientes”. Meta 14.2. “De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos”.*

El objeto de la investigación se orienta en dos aspectos: la preservación de los océanos y los mares, y la prevención y reducción de la contaminación marina.

Debe señalarse que la capacidad de los océanos y mares para soportar la actividad humana es limitada. La contaminación y destrucción del hábitat y recursos marinos, las modalidades insostenibles de pesca y la acidificación de los océanos dañan estos ecosistemas, perjudicando a millones de personas. El cambio climático amenaza además de forma particular a los océanos, provocando desastres climáticos de mayor impacto y modificaciones en la biosfera marina. Es fundamental fomentar la gestión eficiente de los ecosistemas marinos para asegurar la sostenibilidad del planeta.

Argentina no es ajena a esta problemática y se ha comprometido a poner en marcha mecanismos para modificar esta realidad. En este sentido, lleva adelante políticas públicas nacionales que, directa o indirectamente, contribuyen al logro del Objetivo de Desarrollo Sustentable 14.

El Objetivo 14 pretende proteger los ecosistemas marinos y costeros, reduciendo la contaminación marina y la acidificación de los océanos, poner fin a prácticas insostenibles de pesca, promover la investigación científica en materia de tecnología marina, fomentar el crecimiento de los estados insulares en desarrollo y pescadores artesanales e

impulsar y reforzar el derecho internacional relativo a océanos y mares.

Argentina reconoce la importancia de sus espacios marítimos y costeros y la preservación de sus recursos, lo cual se ve plasmado en la presentación de instrumentos e iniciativas claves para avanzar en el logro de dicho Objetivo.

La creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y la continuidad en la iniciativa Pampa Azul, son ejemplos claros de la voluntad nacional.

Como aciertos puede señalarse que la Argentina cuenta con un instrumento de importancia que es el Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas (AMP's). Argentina sancionó en el 2014 la ley N° 27.037<sup>1</sup> que instituye este sistema destinado a proteger y preservar los espacios marítimos representativos de hábitats y ecosistemas. Su conformación debería impulsar la creación de nuevas áreas protegidas desde una perspectiva integral. En el Día Mundial de los Océanos, se firmó el decreto reglamentario para que la Administración de Parques Nacionales (APN) sea la autoridad de aplicación de la ley para proteger la biodiversidad y los ecosistemas del mar.

Cabe mencionar que el país cuenta con 61 áreas protegidas costero marinas, 26 de ellas incluyen en sus límites espacios marinos, y la única zona estrictamente marítima (de mar abierto) es el banco Namuncurá-Burdwood (que fue creada por la ley N° 26.875<sup>2</sup> en el año 2013 y ya cuenta con su plan de manejo), 150 km al este de la Isla de los Estados.

También debe tenerse en cuenta que Argentina cuenta desde el año 2014<sup>3</sup> con la Iniciativa "Pampa Azul"<sup>4</sup> que contempla una línea de trabajo de 10 años y delinea campañas científicas interdisciplinarias que abarcan cinco áreas definidas como prioritarias. Ellas son:

---

<sup>1</sup> Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239542/norma.htm>. Complementaria de la Ley N° 23.968 sobre Espacios Marítimos.

<sup>2</sup> Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/218102/norma.htm>

<sup>3</sup> Se relanzó en el año 2017.

<sup>4</sup> Acceso web: <http://www.pampazul.gob.ar/>

Banco Burdwood; el Agujero Azul en el talud continental; el Golfo San Jorge; áreas marinas sub-antárticas, que incluyen a las Islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur; y los estuarios bonaerenses.

Pampa Azul es coordinada desde el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva, a través del Gabinete Científico Tecnológico (GACTEC). En ella participan además: el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; el Ministerio de Turismo; el Ministerio de Defensa; el Ministerio de Seguridad; y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable<sup>5</sup>.

Esta iniciativa estratégica para la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación productiva en las áreas vinculadas al mar, fue el puntapié inicial para la sanción, en el año 2015, de la Ley Nº 27.167<sup>6</sup> que crea el Programa Nacional de Investigación e Innovación Productiva en Espacios Marítimos Argentinos - PROMAR. Este Programa tiene por objeto general fortalecer la presencia argentina en nuestro mar, profundizando el conocimiento científico como fundamento de las políticas de 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, además de fortalecer la conciencia marítima de la sociedad argentina.

Para ello, la Ley se propone implementar de

---

<sup>5</sup> Asimismo, se encuentran involucrados el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); la Dirección Nacional del Antártico (DNA); la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE); el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP); el Servicio de Hidrografía Naval (SHN); la Prefectura Naval Argentina; el Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC-CONICET); el Centro Nacional Patagónico (CENPAT- CONICET); el Instituto Argentino de Oceanografía (IADO-CONICET/UNS); el Instituto Investigaciones Marinas y Costeras (IIMyC-CONICET); el Centro de Investigaciones del Mar y la Atmósfera (CIMA-CONICET/UBA); el Instituto de Biología Marina y Pesquera Almirante Storni (UNCO); la Universidad Nacional del Comahue; la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco; la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; la Universidad Nacional de la Patagonia Austral; la Universidad Nacional de Mar del Plata; la Universidad Nacional del Sur; la Universidad Nacional de La Plata; y la Universidad de Buenos Aires.

<sup>6</sup> Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/251438/norma.htm>

manera efectiva planes interdisciplinarios que incluyan la investigación de base, la conservación de las especies y los ambientes marinos, la utilización de los recursos renovables y el desarrollo de tecnologías aplicables al mar y a la producción. Por último, a través de PROMAR se pondrán en marcha programas de cooperación científico tecnológica y se impulsarán desarrollos tecnológicos en todas las áreas vinculadas a la investigación. La ley prevé también la creación del Fondo Nacional para la Investigación e Innovación Productiva de los Espacios Marítimos Argentinos (FONIPROMAR).

El 21 de abril de 2009 la República Argentina presentó el límite exterior de la plataforma continental argentina ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC), órgano técnico creado por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>7</sup> (CONVEMAR), con sede en Naciones Unidas (Nueva York). La Argentina ha realizado un profundo y acabado trabajo científico y técnico que le permitió fijar el límite exterior de su plataforma continental. Este trabajo brinda certeza sobre la extensión geográfica de nuestros derechos de soberanía sobre los recursos del lecho y subsuelo en más de 1.782.000 km<sup>2</sup> de plataforma continental argentina más allá de las 200 millas marinas, que se suman a los aproximadamente 4.799.000 km<sup>2</sup> comprendidos entre las líneas de base y las 200 millas marinas. El 11 de marzo de 2016 la CLPC adoptó por consenso (es decir sin votos en contra) las Recomendaciones sobre la presentación argentina.

En materia presupuestaria, en lo que refiere al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, hubo un incremento en el año 2017 (respecto del 2016) del crédito y la cantidad de actividades específicas y proyectos asociados al cumplimiento de las metas del Objetivo 14, aunque no se conoce el grado de ejecución.

En relación a las falencias debe señalarse que de las 100 iniciativas prioritarias de gestión que estableció el Gobierno nacional, sólo una de ellas, Pampa Azul, se corresponde directamente con el

---

<sup>7</sup> Argentina aprueba la convención al sancionar y promulgar la ley 24.543 en el año 1995.

#### Objetivo 14.

Si bien el presupuesto en esta materia ha aumentado, aún faltan recursos suficientes dirigidos específicamente a preservar y gestionar las áreas protegidas marino-costeras.

La mayoría de las áreas marino-costeras objeto de protección no cuentan con planes de manejo vigentes.

Para 2020, la Argentina debería proteger, al menos, un 10% de su superficie, sin embargo, sólo un poco más del 4% de la superficie marina total está hoy protegida. El plazo de cumplimiento de la meta es muy cercano y aún no es claro cómo cumplirá con él.

En cuanto a las propuestas y recomendaciones, se consideran las siguientes:

**a.** Generar una legislación que facilite y consolide el cumplimiento de las metas asociadas al ODS 14.

**b.** Generar fondos a largo plazo para el monitoreo y control de las áreas marinas protegidas. La falta de presupuesto dificulta el cumplimiento de los objetivos de conservación.

**c.** Informar, sensibilizar y educar a actores claves en las posibilidades de conservación y uso sustentable del área marina.

**d.** Fomentar la participación ciudadana y el acceso a la información pública ambiental.

**e.** Asegurar que el presupuesto público refleje los compromisos tomados por el Ejecutivo en el cumplimiento del Objetivo 14.

15

VIDA  
DE ECOSISTEMAS  
TERRESTRES



**OBJETIVO 15.** *“Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad”*. Meta 15.2. *“De aquí a 2020, promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial”*.

El objeto de la investigación, en esta primera etapa, es impulsar la implementación de políticas públicas nacionales tendientes a lograr la disminución de la tasa de desmonte de los bosques nativos y la restauración de bosques-clave deforestados o degradados, velando por el cumplimiento de la Ley N° 26.331.

La Argentina posee diferentes condiciones climáticas que permiten el desarrollo de distintos tipos de bosques, los cuales pueden agruparse en 7 regiones forestales bien diferenciadas cubriendo un total de 27 millones de hectáreas (aproximadamente el 10% de la superficie del territorio nacional). Sin embargo, la cobertura original era muy superior a la actual: se estima que el país ha perdido más de 10 millones de hectáreas de bosques entre 1935 y el presente.

En particular, el ritmo de los desmontes se incrementó en velocidad y superficie hacia fines del siglo XX, momento en que se deforestaban 250 mil hectáreas de bosque nativo por año. La necesidad de incorporar tierras a la producción agropecuaria, sumada al incremento de la presión sobre los recursos naturales verificada a partir de la industrialización, los incendios forestales –intencionales o no- y las políticas de promoción de bosques implantados y desarrollo productivo mal aplicadas, son algunos de los factores que explican esta depredación. La pérdida de bosques nativos alcanzó niveles tan críticos que en 2004 la Argentina fue declarada como “país en estado de emergencia forestal” por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

A fin de poner freno al proceso de desmonte

sostenido y preservar los bosques nativos aún en pie, a fines de 2007 se sanciona la ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331, la cual es reglamentada a principios de 2009. En ella se centra la política nacional para la protección de los ecosistemas boscosos. La misma propone un cambio de paradigma respecto a dos cuestiones centrales: a) el uso de los bosques en tanto ecosistemas valiosos que deben ser preservados (frente a la visión tradicional que propone su explotación irrestricta o su reemplazo por considerarlos “tierras improductivas”), y b) el concepto de apropiación de los mismos por sus titulares. Este nuevo punto de vista, que impone condiciones al uso y restringe las formas de explotación que pueden realizar los propietarios de las tierras, está basado en el derecho ambiental y supone priorizar los intereses colectivos por sobre los derechos individuales. Se trata de una visión de avanzada que -aunque acertada- encuentra serias trabas para su implementación dentro el modelo imperante.

En la actualidad, las mayores tasas de deforestación se registran en el norte del país, en la región Chaqueña. Allí el principal promotor del desmonte es la expansión de la agricultura a escala industrial, en particular, la producción de soja: ésta aumentó en un 85% en la década de 1980 y en un 400% entre 1990 y 2014; y el área dedicada a la soja prácticamente se triplicó en el mismo período. Así, las tasas de deforestación entre los años 2000 y 2010 fueron tres veces superiores a aquellas de la década de 1980. El Banco Mundial estimó que el costo ambiental (económico, ecológico y social) de la pérdida de bosques para el país es del 0,75% del PBI. Aunque se trata de un indicador sesgado, que no mide el real impacto de los desmontes para las generaciones actuales y futuras, permite tener una idea de la dimensión del problema en términos económicos.

Se mencionan como aciertos en las políticas públicas, la sanción de la Ley N° 26.331, que establece la política nacional de protección de los bosques nativos: la misma cuenta con los siguientes instrumentos: un ordenamiento ambiental del territorio, que determina las categorías de protección de los bosques nativos; un sistema de incentivos

económicos organizado a través del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (de forma de lograr un balance adecuado entre el uso del poder de policía estatal y el apego voluntario a las normas); un Programa Nacional para la Protección de los Bosques Nativos con el objeto de promover medidas de conservación, restauración, aprovechamiento y ordenamiento según proceda; y un Registro Nacional de Infractores para evitar otorgar nuevas autorizaciones de cambio de uso del suelo (desmonte) o aprovechamiento forestal a personas o entidades que hayan cometido infracciones previas.

También es importante destacar que luego de 10 años, todas las provincias del territorio nacional han finalizado sus Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos (OTBN): esto permite que cada jurisdicción cuente con un primer mapa de sus bosques a escala 1:250.000 determinando categorías de protección para los mismos según su valor de conservación.

Además, se han iniciado diversos programas y proyectos liderados por el Ministerio de Ambiente de la Nación y en el que se integran otros ministerios y organismos estatales (como INTA y el Ministerio de Agroindustria). Entre los principales se cuentan:

- Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos (con fondos del PNUD: ARG 12/013) que pretende fortalecer las capacidades del Estado para implementar efectivamente la Ley 26.331.

- Plan Nacional de Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI) que propone distintas técnicas de bajo impacto para de ganadería bajo monte en los bosques de mediano valor de conservación.

- Proyecto Bosques Nativos y Comunidad (con fondos del Banco Mundial: BIRF 8493) tiene el objetivo de fomentar planes de manejo forestal sustentable que beneficien a pequeños productores, comunidades originarias y campesinas del norte del país.

○ Programa Social de Bosques (PROSOBO) tiene el objetivo de brindar asistencia técnica y financiera a pueblos indígenas, comunidades campesinas y pequeños productores para el desarrollo de actividades destinadas a la preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los bosques.

Por otra parte, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) ha asumido un rol activo en cuestiones directamente vinculadas a la implementación de la Ley: determina los fondos que debe recibir cada provincia, solicitó la tipificación de las conductas que ocasionan la destrucción o daño del bosque nativo, ejerce presión para aumentar los fondos destinados a la Ley, estableció lineamientos para estandarizar la elaboración de los OTBNs en las distintas jurisdicciones y para garantizar los mecanismos de participación social durante el proceso, etcétera.

También otros aciertos deben señalarse:

Se ha formulado el Plan de Acción 2016-2020 de la Estrategia Nacional de Biodiversidad. El mismo incluye la necesidad de proteger los bosques y define distintas metas asociadas a ello, integrando los compromisos que devienen de la normativa nacional y de los acuerdos internacionales. No obstante, el Plan no posee fondos específicos para su implementación por lo que el financiamiento está dado por los mismos programas y acciones que ya se encuentran activos en los distintos organismos independientemente de su éxito.

Se han tomado nuevos compromisos internacionales:

○ Inclusión en el Programa REDD que vincula la deforestación con el cambio climático. La meta a alcanzar es impedir que se emitan a la atmósfera 80.94 millones de toneladas de carbono, por la deforestación evitada (gracias a la implementación de la Ley). Las acciones están aún en desarrollo

○ Desafío Bonn 20x20: Argentina se comprometió a restaurar 1 millón de ha de bosques degradados.

Finalmente, es importante tener en cuenta que la Ley N° 26.331 prevé la asignación de fondos para su implementación, los cuales no pueden ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional. El 70% de estos fondos se destina a compensar a los propietarios por el mantenimiento de los bosques (previa realización de un plan de conservación o de manejo de los mismos); y el 30% restante para fortalecer a las autoridades locales y mejorar sus capacidades de monitoreo y control. Se trata de la única ley de presupuestos mínimos que establece la asignación de una partida presupuestaria, lo cual redundará en una mayor ejecución de las acciones necesarias.

Ahora bien, en cuanto a las falencias, es del caso señalar que los fondos efectivamente asignados a la implementación de la Ley son insuficientes, promediando los 250 millones de pesos anuales, muy por debajo de lo previsto. No obstante, en marzo del corriente año, el Poder Ejecutivo dispuso la asignación de \$300 millones adicionales para el Fondo de la ley de bosques (Decisión Administrativa 149/2017). Con este complemento, la asignación alcanza sólo el 8% de lo consignado por la Ley y representa la suma de \$12 por hectárea de bosque protegido o bajo manejo sustentable.

Además, existen importantes dificultades para la rendición de los fondos por parte de las provincias. Esto genera demoras en la implementación de los planes de conservación y/o de manejo de los bosques, desfase presupuestario por la inflación, y atraso en la asignación de las nuevas partidas presupuestarias.

Por otro lado, falta de armonización entre los objetivos de la ley 26.331 y las metas y acciones de los programas de desarrollo (como, por ejemplo, el Plan Estratégico Territorial, y el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020): las metas de los planes de desarrollo y demás políticas vinculadas con la agricultura y la ganadería –en sintonía con los altos precios de los *commodities* de carnes y granos- propiciaron una expansión de la frontera agropecuaria y tuvieron un alto impacto en ecosistemas de bosques (en teoría protegidos). Por un lado se incrementó la presión de desmonte para “habilitar” tierras para siembra. Por otro, el aumento

de la superficie de cultivo en áreas que estaban bajo rotación ganadera, provocó el desplazamiento del ganado hacia otras zonas (como el de los bosques nativos) y un aumento de la carga en sitios típicamente marginales para la actividad pecuaria, provocando la degradación de los bosques por sobrepastoreo o su reemplazo para implantar pasturas para el ganado.

Y, además, algunos OTBNs provinciales (y las leyes que los aprueban) presentan inconsistencias respecto de lo previsto en la ley de presupuestos mínimos las cuales, a la fecha, no pudieron ser subsanadas. Ello produjo errores en la categorización de los bosques que impactan directamente sobre su conservación a largo plazo. Esto es particularmente preocupante para las provincias que integran la región chaqueña, siendo Formosa la provincia que presenta la situación más crítica ya que se ha detectado una alta pérdida de bosques que no habían sido incluidos en el OTBN.

Aunque, a la fecha, la mayoría de las provincias deberían haber actualizado su OTBN, sólo 2 (el 10%) han cumplido este requisito previsto en la Ley. Esto produce un desfase en el cumplimiento de los objetivos de la ley ya que se esperaba que en esta etapa se subsanaran los errores detectados en los OTBN originales (bosques mal categorizados o no incluidos en el ordenamiento, inconsistencias entre el nivel de protección asignado a un mismo tipo de bosque en jurisdicciones limítrofes, ausencia de corredores y falta de conectividad, etcétera).

Por otra parte, los controles en territorio son insuficientes. Esto ha generado una importante cantidad de desmontes ilegales con la consiguiente pérdida de bosques consignados como de alto y mediano valor de conservación (según el período se perdió entre el 3 y el 5% de la superficie total de bosques de alto valor, y entre el 37 y el 48% de los bosques de mediano valor de conservación).

Otras fallas son:

El Registro Nacional de Infractores está incompleto. Sólo 6 provincias y la ciudad de Buenos Aires han cumplimentado

esta exigencia. De las 4 provincias con mayor pérdida de bosques (Chaco, Salta, Santiago del Estero y Formosa) sólo una –Salta- ha completado este Registro.

Aún no se han iniciado acciones de restauración de los bosques nativos de alto y mediano valor de conservación que fueran ilegalmente desmontados desde la implementación de la Ley N° 26.331.

Los planes de manejo y conservación financiados por el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos no están priorizados para la zona con mayor riesgo de desmonte (bosques de mediano valor de conservación en la zona norte del país con buena aptitud agrícola).

El monitoreo de la superficie de bosques que realiza el Estado Nacional no cubre todos los tipos de bosques nativos del país (sólo los más amenazados) ni está vinculado a la asignación de los fondos de la ley. En el primer caso esto implica que no existe estadística oficial sobre la pérdida de bosques en algunas regiones del territorio nacional (por ejemplo, para los bosques andino-patagónicos y el monte). En el segundo caso, la consecuencia es que algunas provincias con altas tasas de desmonte siguen percibiendo fondos de la ley sin que su situación mejore sustancialmente.

Las evaluaciones de impacto ambiental que deben realizarse previo a autorizar los cambios de uso de la tierra (desmontes) o las explotaciones del bosque presentan falencias. Entre los principales problemas se cuentan: no se contempla el impacto acumulado del nuevo desmonte para la zona, existen fallas en la forma en que se implementan las audiencias públicas y se comunica la información, y no se implementan las previsiones del Convenio 169 de la OIT para los casos en que existen comunidades indígenas involucradas.

Por último, el Estado Nacional no ha realizado la adecuación de las metas de los ODS al contexto nacional, lo que dificulta realizar un monitoreo certero del cumplimiento de los compromisos asumidos.

En función de lo señalado hasta aquí, las propuestas y recomendaciones que se formulan, son las que siguen:

**a.** Aprobar con carácter de urgente la adecuación de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible al contexto del país, mediante un proceso transversal y transparente, que incluya instancias de participación social acordes a lo previsto en la política ambiental nacional. En particular las correspondientes al Objetivo 15.2, como así también los indicadores y políticas específicas para su cumplimiento, a efectos de iniciar una acción coordinada intersectorial e interministerial para la implementación efectiva de la Ley 26.331 y normas relacionadas.

**b.** Los proyectos y planes financiados por el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos deberían otorgarse prioritariamente para la zona con mayor riesgo de desmonte (bosques de mediano valor de conservación en la región chaqueña, en predios o fincas cercanas a sitios que ya han sido deforestados).

**c.** Los OTBNs que no se adecúen a las previsiones de la Ley 26.331 y sus normas complementarias (decreto reglamentario y resoluciones del COFEMA) no deberían ser acreditados por la autoridad de aplicación nacional hasta tanto cumplan con esos requisitos. En particular debe estudiarse con detenimiento la situación de Formosa, Córdoba y Corrientes; y la de cualquier provincia que presente una disminución de la superficie de bosques protegidos (ya sea por descenso de categoría o porque se pretende desafectarlos del OTBN en función de que han sido desmontados)

**d.** El Registro Nacional de Infractores debe completarse y actualizarse periódicamente, buscando la forma de que refleje la realidad del territorio y se enlace con las políticas públicas nacionales y provinciales.

**e.** La autoridad nacional debería fiscalizar periódicamente el mantenimiento de la superficie de bosques, en particular previo al otorgamiento de las partidas presupuestarias del Fondo de la Ley.

**f.** La estadística oficial de deforestación debe ser funcional para evaluar los resultados de la ley de bosques año a año. Para ello debe incluir en un único

documento público la superficie desmontada por provincia y por región forestal para cada categoría de conservación de bosques del OTBN, para todo el período desde la sanción de la ley, para todas las regiones forestales del país. Si bien la UMSEF cuenta con esta información, la forma en que se presenta genera dificultades a la hora de su interpretación.

**g.** El Inventario Nacional de Bosques Nativos debe actualizarse en forma urgente, armonizando los criterios y definiciones a los de fijados en la Ley 26.331. El mismo debería funcionar como una referencia para las jurisdicciones locales en la elaboración de los OTBNs (línea de base) y constituirse en una herramienta para confrontar los mismos en el proceso de acreditación. Esto ayudaría a saldar parte de los problemas mencionados en el apartado anterior respecto de la estadística oficial.

**h.** Dado que existe una importante pérdida de bosques nativos por incendios (5,5 millones de ha en los últimos 20 años), se requiere fortalecer el Sistema Federal de Manejo del Fuego, dotándolo de mayor personal capacitado, y re-evaluando su funcionamiento operativo (sistema de alerta temprana y restricciones para la intervención de la Nación).

**i.** La autoridad nacional debería promover con carácter de urgente -a través del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos- las medidas necesarias para la restauración de los bosques protegidos que fueron desmontados; e instar a las autoridades locales a aplicar las máximas sanciones previstas por la normativa provincial a aquellos propietarios que hayan realizado desmontes ilegales.

**16**

**PAZ, JUSTICIA  
E INSTITUCIONES  
SÓLIDAS**



**OBJETIVO 16.** *“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”.* Meta **16.9.** *“De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos”.*

Va de suyo, que para ello es primordial conocer cuál es el universo de niños/niñas y personas no inscriptas y sin documentación, lo que supone un abordaje integral por parte del estado y una respuesta de todos los poderes, que permita la implementación de políticas públicas tendientes a lograr este cometido.

A la fecha de elaboración del presente informe no existen datos oficiales provenientes del Estado Nacional con la cantidad de personas no registradas o inscriptas (sin partida de nacimiento expedida por los Registros Civiles de todo el país) e indocumentadas (sin Documento Nacional de Identidad expedido por el Registro Nacional de las Personas –RENAPER-).

Fuentes privadas, como el Instituto Abierto para el desarrollo y estudio de Políticas Públicas (IADEPP) junto con el observatorio de la Universidad Católica Nacional (UCA) estimaban que en la Argentina Urbana de 2011 el 1,6% de los niños y niñas entre 0 y 17 años nacidos en el país no tenía DNI (lo que equivale a aproximadamente 168.000 chicos). La situación más crítica la registraban los niños/as argentinos entre 0 y 4 años, en tanto 2,3% no tiene documento; mientras que dicha situación afecta al 1% promedio de los niños/as entre 5 y 17. El informe afirma que los niños/as entre 0 y 17 años en el Gran Buenos Aires registran 3 veces más chances de no tener documento que quienes residen en las ciudades urbanas del interior. Al respecto se advierte una fuerte correlación con las características del espacio de residencia, en tanto los niños/as en villas o asentamientos registran mayor probabilidad de no tener DNI que sus pares en áreas de urbanización formal media (2,2% y 1% respectivamente). A medida que empeoran las condiciones del espacio socio residencial se incrementa la propensión a la vulneración del

derecho a la identidad.<sup>1</sup>

Según UNICEF, en relación a los niños inscriptos o registrados en Argentina expresó que “si bien no hay propiamente datos oficiales específicos al respecto, tomando en cuenta los nacimientos registrados y su anotación posterior en el registro civil, se puede estimar que el 90.7% de los niños y niñas recién nacidos son registrados, hecho que implica el paso previo para obtener un documento de identidad”<sup>2</sup>. En relación a estos datos cabe aclarar que únicamente los nacimientos acaecidos en establecimientos de salud son relevados y cotejados con los datos de cantidad de niños inscriptos aportados por los Registro Civiles, no así los ocurridos en domicilios o en la vía pública, de modo tal que se obtienen datos parciales de niños inscriptos y no inscriptos.

Asimismo, ambas fuentes solo brindan datos respecto de niños hasta 17 años, quedando aún pendiente la medición de la población mayor no registrada e indocumentada, de modo tal que en Argentina la inscripción si bien es amplia, aún no llega a ser universal.

Ante la ausencia de datos oficiales, la Defensoría del Pueblo de la Nación ha solicitado al INDEC<sup>3</sup> que incluya dentro del formulario censal para el CENSO 2020 preguntas vinculadas a la identidad jurídica de la población que permitan por primera vez al Estado proveer datos de cantidad de inscriptos y documentados los cuales permitirá direccionar políticas públicas eficaces en pos de garantizar dicho derecho.

Si bien Argentina posee un marco jurídico habilitador de derechos, los mismos no se traducen en el acceso efectivo universal. El derecho a la identidad jurídica es un derecho fundamental en virtud de las previsiones del artículo 75, inciso 22, de la Constitución Argentina. El

---

<sup>1</sup> Informe “Los indocumentados en Argentina. La cara invisible de la pobreza” publicado en 2012.  
[http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo81/files/informe\\_UCA\\_IADEPP.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo81/files/informe_UCA_IADEPP.pdf)

<sup>2</sup> [https://www.unicef.org/argentina/spanish/children\\_11139.html](https://www.unicef.org/argentina/spanish/children_11139.html)

<sup>3</sup> En actuación DPN 5019/19 requerimiento al Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de la República Argentina.

procedimiento de inscripción se encuentra regulado en Ley Nacional N° 26.413<sup>4</sup> que reza en su artículo 28 que el trámite de registro del recién nacido debe realizarse dentro de los 40 días por vía administrativa ante el Registro Civil próximo al lugar del nacimiento. Vencido dicho plazo se inscribirá de oficio dentro del plazo máximo de VEINTE (20) días corridos. En el supuesto de nacimientos ocurridos fuera de establecimientos médico-asistenciales sin intervención de profesional médico, la dirección general podrá por disposición o resolución motivada, admitir la inscripción cuando existan causas justificadas fehacientemente, hasta el plazo máximo de UN (1) año, previa intervención del Ministerio Público. Vencido el plazo previsto en el art 28, la inscripción podrá realizarse sólo por vía judicial (artículo 29).

Una vez registrado o inscripto se otorgará a través del Registro Nacional de las personas un número de matrícula única de identificación de cada persona y que será su documento nacional de identidad, en forma gratuita.

En pos de garantizar el derecho a la identidad jurídica de los menores, el Estado Nacional a partir del año 2009 dictó una serie de Decretos de Necesidad y Urgencia prorrogables año a año, siendo el Decreto 160/2017<sup>5</sup> el actualmente vigente que establece un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta los DOCE (12) años de edad, en los casos en que a la fecha de la entrada en vigencia de la Ley N° 26.413, no hubiese sido inscripto su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite y de igual manera para los ciudadanos mayores de DOCE (12) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la Nación, carezcan de Documento Nacional de Identidad y acrediten su pertenencia a pueblos indígenas.

De modo tal que, en la actualidad, pasado los

---

<sup>4</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/145345/texact.htm>  
"Registro del Estado Civil y Capacidad de las personas".

<sup>5</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/159913/20170310>

12 años de edad la inscripción deberá realizarse por vía judicial.

Si bien se entiende satisfactoria la intervención por parte del Estado a través del Poder Ejecutivo Nacional, para facilitar la inscripción con la excepción prevista en el Decreto mencionado, nuestro sistema federal de Gobierno, resulta un obstáculo para su plena implementación. En efecto, no todas las provincias de la República Argentina han adherido ni a la Ley Nacional 26.413 ni al Decreto mencionado. Asimismo es responsabilidad de los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires la organización de los Registros Provinciales en el marco del Decreto de excepción vigente, que permita un mecanismo de fácil ejecución.

Por otra parte la instrumentación a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia no resulta ser la vía más adecuada, toda vez que su prórroga depende de la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional. Por lo que corresponde recomendar una solución definitiva a través del impulso de una reforma legislativa que proponga la modificación de los plazos y edades previstos en la Ley Nº 26.413. Así se crearán nuevas oportunidades para lograr la efectiva universalidad a la inscripción en los Registros Civiles para toda la población.

Habrá entonces que romper con las trabas burocráticas que presentan los procedimientos de registro tardío y extemporáneo facilitando los procedimientos administrativos y resolviendo en plazos más razonables los procedimientos judiciales impulsando además reformas legislativas que prevean la gratuidad en todas sus instancias, exentos del pago de tasas o gastos de justicia.

Asimismo los Gobiernos Provinciales deberán asumir el compromiso de llevar adelante programas de acceso a la identidad en el marco de los Registros Provinciales en forma conjunta con los Municipios a fin de romper con las barreras geográficas, acercando los Registros provinciales a la población que habita en lugares distantes a ellos y articular, dentro de sus posibilidades, mayor Implementación de delegaciones de los registros en los centros de mayor acceso poblacional como por ejemplo en los hospitales.

Una política pública digna de destacar en ese sentido, es el programa “El Estado en tu Barrio” como una iniciativa de Gobierno que permite, entre otras cosas, documentar a las personas, en sus barrios, en todo el país con móviles del Registro Nacional de las Personas, aunque dicho programa se implementa sólo en zonas urbanas. Por su parte, el RENAPER a través de distintos operativos se encuentra actualmente documentando comunidades aborígenes del norte del país.

Finalmente, la difusión de derechos es una gran herramienta que permite al Estado, en todos sus niveles, a través de un lenguaje sencillo y por distintos medios de comunicación, instruir a la población en relación a los mecanismos existentes a fin de registrar y documentar a la ciudadanía tanto por vía administrativa como judicial. De modo tal que se recomienda fomentar campañas de información y concientización de la problemática a la población en todos los niveles del Estado.

En cuanto al presupuesto que contempla el Estado Nacional para el Registro Nacional de las Personas, se destaca que, para el período 2015-2016 experimentó un incremento del gasto previsto en el Presupuesto Nacional, en torno al 42%. En el año 2015 contaba con un crédito inicial de \$ 1.135.596.372 finalizó el año devengándose \$ 1.623.562.569 (el 143% de lo presupuestado). Para el año 2016, el crédito inicial fue de \$ 1.609.950.999, finalizó el año devengándose \$ 1.833.277.804 (el 114% de lo presupuestado). El crédito vigente, para el año 2015, fue de \$ 1.623.569.950. En el año 2016, representó \$ 1.997.895.759. En el 2016-2017 experimentó un aumento del gasto previsto en el Presupuesto Nacional respecto del año 2016, en torno a 35% pasando de ser el crédito inicial en el año 2016 \$ 1.609.950.999, a \$ 2.174.029.278 en el año 2017.

La falta de garantía del derecho a la identidad jurídica conlleva a las personas no registradas y no documentadas a un ámbito de discriminación y desventaja con respecto al resto de la sociedad. Los ubica en un lugar de desprotección y sin posibilidades de recibir protección por parte del Estado, un obstáculo para el pleno desarrollo de sus capacidades,

restringiendo severamente sus oportunidades para ejercer efectivamente el resto de sus derechos, dado que inscribirse y documentarse es la llave para el goce de los demás derechos fundamentales y corresponde al Estado tomar acciones eficaces y eficientes tendientes a disminuir esta desigualdad.

**Meta 16.10.** *“Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”.*

El objeto de la investigación es analizar el grado de reconocimiento en nuestro país del derecho de acceso a la información pública, así como la eficacia de los instrumentos jurídicos necesarios para hacer factible su pleno goce.

En nuestro sistema jurídico el derecho de acceso a la información se deriva, en primer término, del régimen republicano de gobierno establecido en el artículo 1º de la Constitución Nacional, uno de cuyos pilares es la publicidad de los actos de gobierno.

Con la reforma constitucional de 1994 se incorporaron una serie de instrumentos internacionales que incorporan este derecho con jerarquía constitucional, a través de lo establecido en el artículo 75, inciso 22.

El derecho de buscar y recibir información ha sido consagrado expresamente por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo IV) y por el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Corte Interamericana ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, a través de la descripción de sus dimensiones individual y social.

En el caso Claude Reyes y otros la Corte Interamericana de Derechos Humanos delineó el contenido y los principios de este derecho, los cuales han sido recogidos en la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del año 2012.

Tales principios han sido los siguientes:

- Legitimación activa amplia para solicitar información, sin necesidad de acreditar un interés directo, o afectación personal.

- Legitimación pasiva: los Estados cumplan con su obligación general de adecuar su ordenamiento interno con la Convención Americana en este sentido, no solo deben garantizar este derecho en el ámbito puramente administrativo o de instituciones ligadas al Poder Ejecutivo, sino a todos los órganos del poder público

- Principio de máxima divulgación: el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones

Podemos mencionar, como casos relevantes de nuestra Corte Suprema: "*Asociación Derechos Civiles c. EN - PAMI- (dto. 1172/03) s. amparo ley 16.986*", sentencia del 4 de diciembre de 2012; "*CIPPEC c/EN – Mº de Desarrollo Social – Dto. 1172/03 s/amparo Ley 16.986*", sentencia del 26 de marzo de 2014; "*Giustiniani, Rubén Héctor c/YPF SA sobre amparo por mora*" sentencia del 10 de noviembre de 2015 y "*Garrido, Carlos Manuel c/EN – AFIP s/ amparo Ley 16.986*", sentencia del 21 de junio de 2016.

Después de varios proyectos que sistemáticamente perdían estado parlamentario, en septiembre de 2016 se sancionó la Ley Nº 27.275 y el 27/03/17 se dictó su reglamentación mediante el Decreto 206/17.

En cuanto a las políticas públicas, es importante destacar el proyecto de Ley de Derecho de Acceso a la Información que fue elaborado por la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, siendo la primera vez que el proyecto es presentado e impulsado desde dicho Poder. Asimismo, por Decreto 206/17, la norma fue reglamentada.

Ello ha demostrado una voluntad política del Gobierno en avanzar con el reconocimiento de este derecho ya que se elevó el rango normativo del marco protectorio que, hasta el 28 de septiembre de 2017, seguirá regido por un Decreto, el 1172/2003.

Sentado lo expuesto, como aciertos puede señalarse, la inclusión en el proyecto hoy convertido en ley, de los principios emergentes del sistema interamericano de Derechos Humanos, recogidos por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; como se indicó supra, comprenden la legitimación activa amplia para solicitar información sin necesidad de acreditar un interés directo, o afectación personal; legitimación pasiva amplia que comprenda no solo el ámbito puramente administrativo o de instituciones ligadas al Poder Ejecutivo, sino a todos los órganos del poder público; principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.

Y como falencias, en relación a la Ley que entrará en vigencia el 29/09/17, puede señalarse que la creación de los órganos de aplicación en el ámbito de cada uno de los Poderes del Estado y del Ministerio Público obstará a su autonomía, dado la relación de subordinación respecto del responsable máximo de cumplir con la Ley Nº 27.275.

Por otra parte, no se han designado autoridades de la Agencia de Acceso a la Información, paso necesario para garantizar la aplicación de la ley el día de su vigencia, esto es el 29 de septiembre del corriente.

Por último, los poderes Legislativo y Judicial y el Ministerio Público no han dictado sus normas de Acceso a la Información Pública ni creado sus órganos de aplicación.

Otra política pública que debe mencionarse es la Agenda en Materia de Gobierno Abierto, que incluye el Plan de Acción de Gobierno Abierto, los Programas de Modernización de la Gestión Estatal, y Apertura de datos. Veamos cada uno en particular.

• **Plan de Acción de Gobierno Abierto.**

En el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, la República Argentina ha delineado el Primer Plan de Acción (2015-2017) y el Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto (2015-2017).

Cabe destacar que en el Segundo Plan se

menciona como uno de los compromisos desarrollar una plataforma piloto para la publicación de pedidos y respuestas a solicitudes de información pública.

El mismo tiene por objetivo superar las dificultades en la gestión y procesamiento a los pedidos de información pública y mejorar la calidad en el acceso a la información y la calidad de los datos públicos visibilizando los pedidos y respuestas y potenciando una política de transparencia activa a través de una plataforma.

El compromiso consiste en desarrollar una plataforma piloto para digitalizar y publicar la recolección de pedidos y respuestas a solicitudes de información pública. En esta prueba inicial se trabajará con 5 organismos “testigo” para la recolección y publicación de información.

**• Programas de modernización de la gestión estatal.**

Implementación de programas para fomentar la participación; entre otros, “Agenda 2020” en el ámbito del Ministerio de Justicia y “PAMI Gobierno Abierto”.

Mejoramiento de las páginas web oficiales, las que son más amigables y contienen mayor información. Creación de un Sistema de Trámites a Distancia para la realización de trámites por la web.

Creación del Sistema de Gestión Documental Electrónica que tiende a eliminar el expediente de papel de la Administración, utilizando el expediente electrónico. En la actualidad hay más de 12 Ministerios que ya lo han implementado y estima que, para fines de 2017, más del 90% de la Administración Pública estará bajo este sistema.

Implementación de programas de compras y contrataciones “Compr.ar” y “Contrat.ar” que promueven la eficiencia y transparencia en las contrataciones públicas.

**• Apertura de Datos.**

Dictado del Decreto sobre el Plan Apertura de datos (117/2016) y la creación del Portal de Datos Abiertos, con datos de 12

organizaciones.

A estas políticas públicas podemos señalarles como aciertos, la mejora en la modernización de la gestión estatal, a través de la implementación del expediente electrónico en algunas reparticiones públicas, y el compromiso de alcanzar un 90% este año.

También hay un progreso en las políticas de transparencia activa (a través de la publicación de información relevante sobre funcionarios en el portal de datos); y un avance en el acceso a datos a través de páginas web más amigables, completas y actualizadas.

Como falencias se indica que en cuanto al grado de cumplimiento del “Plan de Apertura de Datos” sólo se cuenta con datos actualizados sobre 12 organismos nacionales; y los datos que publica la Oficina Anticorrupción (declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios, etcétera) no están actualizados, resultando los últimos puestos a disposición los del año 2015.

Las propuestas y recomendaciones que propician son las siguientes:

**a.** Ampliar la cantidad de organismos nacionales que brindan información a través del Portal de Datos (hoy son solo 12)

**b.** Incrementar los trámites para su realización a través del sistema TAD (Trámites a Distancia)

**c.** Designar un titular y poner en funcionamiento la Agencia de Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo para la efectiva implementación de la Ley N° 27.275.

**d.** Adopción por parte del Poder Legislativo, Judicial y el Ministerio Público de sus propias normas y autoridades de aplicación para garantizar el Derecho de Acceso a la Información pública.

# 17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS



**OBJETIVO 17.** *“Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”. Meta 17.17. “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”.*

La A/RES/70/1 tiene dicho, en relación con las alianzas, que *“Estamos decididos a movilizar los medios necesarios para implementar esta Agenda mediante una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, que se base en un espíritu de mayor solidaridad mundial y se centre particularmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables, con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas. Los vínculos entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su carácter integrado son de crucial importancia para cumplir el propósito de la nueva Agenda. Si conseguimos lo que ambicionamos en todos y cada uno de los aspectos de la Agenda, mejorarán notablemente las condiciones de vida de todas las personas y nuestro mundo se transformará en un lugar mejor.”.*

En ese contexto fue que nuestra INDH inició su proceso de seguimiento y evaluación de la Agenda 2030, monitoreando las políticas públicas, que habrá de llevar adelante la Argentina en los próximos 15 años. Y consideramos de fundamental importancia establecer lazos de cooperación con otros organismos públicos, privados y con la sociedad civil. A renglón seguido se indican algunos de los convenios que firmó nuestra Institución. Sabemos que sin la ayuda de ellos los resultados obtenidos en cada una de las investigaciones no hubieran llegado a los satisfactorios resultados que ilustran el presente Informe.

**a.** con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, organismo al que el PEN le encomendó la labor de efectuar, impulsar y coordinar el cumplimiento de la Agenda 2030 por parte del Estado Nacional;

**b.** con el Consejo Nacional de las Mujeres;

**c.** con la Fundación “Descida” (HIV);

**d.** con la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones;

**e.** con la Fundación para el Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM);

**f.** con la Dra. Laura Cecilia Pautassi, Directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas y del Proyecto PDTS IP 591, UBA – CONICET;

**g.** con la Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans;

- h.** con la Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros de Argentina (A.T.T.T.A.);
- i.** con la Organización “La Fulana, Espacio de Lesbianas y Mujeres Bisexuales”;
- j.** con el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (CPSP) de la República Oriental del Uruguay, Dr. Juan Miguel Petit;
- k.** con el Centro Universitario de Idiomas (CUI);
- l.** con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD);
- m.** con la Fundación Madres del Dolor;
- n.** con la Fundación Microjusticia.
- ñ.** con la Defensoría del Pueblo de Jujuy, a cargo del Dr. Javier de Bedia.
- o.** con la ONG Las Casildas (Observatorio de Violencia Obstétrica).
- p.** con la Universidad de Buenos Aires.

\*\*\*\*\*



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

BUENOS AIRES, 26 JUN 2017

VISTO las decisiones A/HRC/17/31, A/HRC/RES/17/4, A/RES/70/1, A/RES/70/163, A/HRC/33/L.17/Rev.1, de las Naciones Unidas, y la Res. N° 1992/54, reafirmada por la Asamblea General por Res. N° 48/134 de 1993, así como también el Informe de Secretaria, dado por la OMS en la 69ª ASAMBLEA MUNDIAL DE LA SALUD, del 8 de abril de 2016, entre muchas otras; y

CONSIDERANDO:

1.

Que esta Institución creó el 30 de diciembre de 2015 el "**Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030**", a fin de colaborar con las Naciones Unidas y con las autoridades públicas de nuestro país para lograr el cumplimiento de los 17 Objetivos y las 169 metas de esa Agenda, por parte del Estado Nacional.

Que, en su virtud, se estrecharon, particularmente, vínculos con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y con otras agencias de ONU.

Que, la dinámica del *Programa* durante 2016 demostró que su creación permitió, como Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH), darle un marco estratégico al seguimiento y evaluación de la Agenda 2030.

Que, así y en ejercicio de las competencias propias de esta Defensoría, conforme las leyes vigentes, la misión impuesta por el artículo 86 de la Constitución Nacional y en virtud del mandato que se le reconoce conforme los "Principios de París" adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de ONU por Res. N°

A

1992/54 reafirmada por la Asamblea General por Res. N° 48/134 de 1993, nuestra Institución, como INDH, participa por derecho propio en todo el sistema de promoción y protección de los derechos y libertades fundamentales universalmente reconocidas en la Carta Internacional de Derechos Humanos y demás tratados y convenciones internacionales.

Que, en el marco de los ODS, el **Objetivo 3** prevé: *'Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todas las edades'*, se inició, entre otras, una actuación vinculada con la *meta 3.7, : 'De aquí a 2030, 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'*, en concordancia con el Objetivo 5, *meta 5.6, para obtener el reconocimiento absoluto de los derechos reproductivos, de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, La Plataforma de Acción de Beijing y los de los documentos finales de sus conferencias de examen.*

Que, se ha recordado el principio de interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos, reconocido en la Declaración y Programa de Acción de Viena, dictada en la Conferencia de Viena de 1993: *'La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso'*.

2.

Que en orden a tales consideraciones se inició la **Actuación DPN N° 8318/15**, caratulada: *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU). Salud Sexual y Reproductiva.*

Que el objetivo de dicha investigación consiste en:

*'Conocer y evaluar las políticas públicas vinculadas con la salud sexual que garanticen el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva,*



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

*incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales; así como el reconocimiento absoluto de los derechos reproductivos, de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen'.*

Que a través del dictado de la **Resolución DPN N° 00052/2017**, de fecha 19 de mayo de 2017, se dispuso, además, la creación del **Programa de Salud y Derechos Humanos**, con la finalidad de *'identificar, intercambiar, promover y evaluar las buenas prácticas sobre los principios rectores que abrigan las ODS en materia de salud y, en su caso continuar formulando recomendaciones o exhortaciones al Estado Nacional'.*

3.

Que en esta instancia, corresponde evaluar la injerencia y relevancia que a ese respecto compete a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH); proceso que realiza esta Institución, tal como lo ha manifestado a través de la implementación del *Programa de Seguimiento y Evaluación de los ODS-Agenda 2030*, iniciado en 2015 y de otras iniciativas y participaciones en foros internacionales, ostentando al respecto una postura de liderazgo para América.

4.

Que, en cuanto a cuestiones directamente vinculadas con la *Promoción y Protección de Derechos Humanos*, en materia de salud sexual y reproductiva, cabe señalar que con la sanción de la ley nacional N° 25.673, de Salud Sexual y Procreación Responsable, producida en 2002, denominada genéricamente 'ley Nacional de Salud Sexual', se estableció la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva con alcance nacional. En 2003, a través del dictado de su reglamento,

aprobado mediante decreto N° 1282/03, se creó el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (PNSSyPR).

Que en orden a la organización de origen constitucional asumida por el Estado Argentino, las provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires (CABA) pueden optar por adherir a la legislación nacional o sancionar sus propias leyes.<sup>1</sup>

Que este factor influye en la implementación del PNSSyPR. El acceso a servicios de salud sexual y reproductiva depende de los poderes ejecutivos locales, sin embargo el Estado nacional debe, a su vez, garantizar estos derechos para la población objeto. A este respecto la autoridad sanitaria nacional no realiza un monitoreo efectivo en todo el territorio, para verificar el cumplimiento de la referida legislación, que importa un compromiso internacional asumido libremente.

Que se advierten, también, otros problemas, que resultan de la falta de rectoría de la cartera sanitaria competente, que se vinculan con la falta de implementación de la guía de atención de los abortos no punibles; debilidades estructurales en la ejecución del programa de atención post aborto, e incierta distribución y provisión de métodos anticonceptivos incluidos en el Programa.

Que ante estas políticas erráticas, una de las consecuencias visibles se presenta por cuanto las adolescentes, en su mayoría, llegan a los servicios de salud reproductiva sólo cuando ya están embarazadas. En 2009 y 2010, las áreas con menor implementación a nivel nacional fueron las vinculadas con la pobre difusión del Programa y de las actividades de capacitación a los efectores; que tampoco fueron cubiertas por acciones de las provincias.

Que, entre los problemas que se verifican, aparece la relación entre la 'objeción de conciencia' en la práctica de los abortos legales, dado que en **Argentina**, los profesionales de salud de los establecimientos estatales, a nivel

---

<sup>1</sup> Posee n legislación 20 del total de jurisdicciones, la mayor parte anteriores a la ley nacional. [http://www.conders.org.ar/legisla\\_prov.html](http://www.conders.org.ar/legisla_prov.html).



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

individual, pueden aducir "objeción de conciencia" para evitar las prestaciones previstas por el Programa Nacional.

Que no hay regulación de carácter nacional al respecto; sin embargo a nivel local se observa que en la provincia de Santa Fe se implementó un registro público de 'objectores de conciencia'.<sup>2</sup>

Que, otro de los aspectos a analizar son los de 'carácter presupuestario', es decir la doble responsabilidad emergente tanto de la nación como de las provincias, a los que se suma el nivel local, sin embargo ello no implica que las niñas y mujeres tengan siempre el acceso asegurado. La multiplicidad de autoridades responsables se traduce en falta de coordinación, además de las particularidades que ofrece cada jurisdicción, vinculadas con las inequidades propias que plantea la desigualdad estructural del sistema de salud, para responder adecuadamente.

Que en cuanto a las jurisdicciones que cuenten con presupuesto propio, permite, en ciertas ocasiones, la compra de insumos, cuestión que no ocurre en la mayoría de los casos. Se suma a ello la falta o escasez de presupuesto de los programas provinciales que impide que puedan suplirse las deficiencias y/o demoras en la provisión de métodos anticonceptivos por parte del Programa Nacional.<sup>34</sup>

Que, con respecto al control social que prevé el propio Programa, en el orden nacional, se implementó una línea de asesoramiento y denuncia gratuita para todo el país (Línea Salud Sexual, 0800-2223444). Si bien la línea recibe consultas, otra vez, la difusión de su existencia y por ende su uso es todavía insuficiente.

<sup>2</sup> Pese a la legislación provincial el Hospital de Emergencias de Rosario, presentaba un equipo de gineco-obstetricia, cuya jefatura se declaró objetor, motivo por el que fue removido de su cargo.

<sup>3</sup> Ej. la CABA, que cuenta con ley, tiene un presupuesto asignado que varía año a año. No suele ser suficiente para la compra de anticonceptivos, motivo por el que en gran parte la provisión la supe el Programa Nacional. Las diferentes modalidades de compra no facilitan la posibilidad de realizar las compras y distribución de insumos en tiempo y forma.

<sup>4</sup> Que, a modo de ejemplo, en el año 2010 la ciudad autónoma de Buenos Aires ejecutó únicamente el 0,1% del presupuesto asignado para educación sexual y ha capacitó sólo a 2000 docentes de los más de 55.000 que se desempeñan en la ciudad<sup>4</sup>.

R

Que han existido algunos proyectos de monitoreo social, ejecutados por ONG's y grupos locales, desarrollado desde 2003, con la pretensión de realizar tal contralor en muchas ciudades de la mayoría de las provincias, sin embargo, por tratarse de una coalición de entidades no gubernamentales, enfrentaron limitaciones para realizar efectivamente la cobertura geográfica propuesta.

Esto mostró que la mayor parte de las jurisdicciones carecen de mecanismos idóneos para que las mujeres denuncien presuntas violaciones a sus derechos, en general, y en particular respecto de los sexuales y reproductivos.<sup>5</sup>

Que en cuanto a la distribución de *métodos anticonceptivos*, desde 2010 el Programa distribuyó los insumos, principalmente, a través de otro Programa existente –Remediar-, bimensualmente. Sin perjuicio de ello los problemas de disponibilidad persistieron, particularmente, con relación a los anticonceptivos inyectables.

Que los *anticonceptivos orales*, faltaron en la provincia de La Pampa, aunque se señaló que en el año 2009 eran 7 las jurisdicciones con problemas en la provisión continua de este método.

Que la *anticoncepción oral de lactancia* registró faltantes en las provincias de Misiones y Santiago del Estero; y, finalmente, se identificaron carencia de preservativos en las provincias de Salta, Mendoza y el municipio de Ituzaingó. En el caso de la provincia de Córdoba, consideran que la provisión del Programa Remediar era insuficiente y apelaban al Programa de VIH-Sida para garantizar la oferta.

Que, el Ministerio de Salud de la Nación emitió la Resolución N° 232/07, incorporando en el Programa Médico Obligatorio (PMO), la *Anticoncepción Hormonal de Emergencia (AHE)*. El Ministerio es el organismo que compra y distribuye esa

---

<sup>5</sup> Mendoza, San Luis, Santiago del Estero y el Municipio de Ituzaingó, de la provincia de Buenos Aires, instrumentaron mecanismos de control, tales como líneas telefónicas gratuitas, así se supervisan a algunos efectores y se coordinan acciones con otros organismos de gobierno en ciertos casos que involucran a menores.



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

medicación. Pese a su inclusión en el PNSSyPR, la AHE sigue siendo un mecanismo poco difundido y posiblemente poco usado en el sistema de salud argentino, tanto público como privado, incluso en casos de violencia sexual contra las mujeres. En algunas jurisdicciones como la provincia de Córdoba, se han entablado acciones judiciales contra la fabricación y provisión de AHE.<sup>6</sup>

Que en las provincias de Salta, Mendoza y San Luis aún hay profesionales que consideran dicha medicación como abortiva, pese a las evidencias científicas en contrario, por lo tanto no la ofrecen, desalientan la demanda e incluso optan por no entregarla aunque fuese requerida. En otras jurisdicciones, como la provincia de Tucumán, no se la considera eficiente. Finalmente, en la provincia de La Pampa la provisión de AHE no es suficiente, y el PNSSyPR no envía mayores cantidades por considerar que puede estar realizándose un uso incorrecto de la medicación.

Que el acceso a la AHE debe ajustarse al requisito implementado por el entonces Programa Remediar, que apuntaba a llevar el control administrativo de la entrega de los métodos de anticoncepción, en tanto exigía la presentación del Documento Nacional de Identidad para proceder a su entrega. Este mecanismo lleva inevitablemente a disminuir la demanda, si bien es una forma de controlar la provisión nominalizada, para que las provincias rindan cuentas del uso de los insumos.

Que también han existido algunas faltas puntuales, del *dispositivo intrauterino (DIU)*, que resulta, sin embargo, un avance parcial, ya que en años anteriores este método fue muy resistido por efectores de salud y funcionarios/as de los ministerios respectivos<sup>7</sup>

<sup>6</sup> En 2005 la organización Portal de Belén denunció a los laboratorios Raffo por la fabricación de la AHE, 'Segurité' argumentando que se trata de un medicamento abortivo peligroso para la salud.

<sup>7</sup> Santiago del Estero, Misiones, Jujuy y los Municipios de Ituzaingó, San Miguel, Tres de Febrero y San Fernando en provincia de Buenos Aires.

A

Que, en cuanto a la *anticoncepción quirúrgica*, prevista desde 2006 por medio del dictado de la ley nacional N° 26.130, por la que se aprobó el '*Régimen para las intervenciones de contracepción quirúrgica*', tiene el propósito de poner fin a los obstáculos que enfrentaban las mujeres al ser derivadas para judicializar la autorización necesaria para la práctica.<sup>8</sup>

Que entonces, sólo algunas provincias adhirieron o sancionaron sus propias leyes sobre la materia.

Que, sin embargo, el acceso no se facilita, mediante la exigencia de requisitos que la norma no prevé, tales como autorización del cónyuge o conviviente, imposición de límites de edad, informes psicológicos<sup>9</sup>, conocimiento de la cantidad de hijos o consultas con diversos profesionales de la salud, o a través de la pretensión de cobro de la prestación.

Que en algunos casos la cuestión se vincula con el temor de algunos profesionales de quedar desprotegidos legalmente en el contexto de un juicio por mala praxis, derivando entonces en el ejercicio, de lo que se denomina, medicina defensiva.

Que el desconocimiento se impone pese a la publicación, escasamente difundida, de la Guía sobre Ligadura Tubaria, del Ministerio de Salud de la Nación, mediante la que se orienta, a través de información clínica, epidemiológica y el marco legal<sup>10</sup>. Algunos ejemplos de estas dificultades se verificaron en la provincia de Tucumán que exhibió un alto grado de *objeción de conciencia* entre los efectores de salud; en 2009, en la provincia de Mendoza, se detectaron *tiempos de espera* de hasta un año para su realización (en 2010 la situación había mejorado, aunque continuaban algunas demoras). En marzo de 2010 en la provincia de Entre Ríos,

<sup>8</sup> Conf. ELA, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2006), Informe sobre género y derechos humanos (2005) Bs. As, Ed. Biblos.

<sup>9</sup> Tal el caso de la provincia de Córdoba.

<sup>10</sup> [http://www.msal.gov.ar/saludsexual/downloads/guias%20y%20cuadernillos/ligadura\\_tubaria.pdf](http://www.msal.gov.ar/saludsexual/downloads/guias%20y%20cuadernillos/ligadura_tubaria.pdf)



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

una mujer con 9 hijos, que había solicitado una ligadura que no se realizó y murió a pocos meses del parto<sup>11</sup>.

Que, otro aspecto significativo está dado por las cuestiones que hacen a la *educación sexual*; así en 2006 se sancionó la ley Nº 26.150, que estableció el derecho de todos los alumnos a recibir educación sexual integral<sup>12</sup> y creó el Programa Nacional de Educación Sexual Integral. Recién en agosto de 2008 se firmó la Declaración Ministerial "Prevenir con Educación" y el Programa comenzó a funcionar.

Que hasta el mayo de 2017, únicamente, en 10 provincias se sancionaron leyes de educación sexual, son éstas las provincias de Buenos Aires, Chaco, Formosa, La Rioja, Misiones, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego y la CABA.

Que, el Programa incluye contenidos novedosos y ha desarrollado una serie de documentos con los lineamientos curriculares y estrategias que parecen acertados<sup>13</sup>. Sin embargo, en algunas jurisdicciones resistentes a la integración curricular, la distribución no fue lo suficientemente efectiva y no tuvo la difusión

<sup>11</sup> El Hospital Rawson de Córdoba, sería la contracara, ya que pese a solicitar informes clínicos, sociales y psicológicos que no son exigidos por la legislación en vigor, realiza las prácticas en un lapso no mayor a dos semanas, por ese motivo recibe derivaciones de otros puntos de la misma provincia.

<sup>12</sup> Art. 1º: '...Todos los educandos tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincia, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal. A los efectos de esta ley, entiéndase como educación sexual integral la que articula aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos'.

Art.5to. '...Las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal garantizarán la realización obligatoria, a lo largo del ciclo lectivo, de acciones educativas sistemáticas en los establecimientos escolares, para el cumplimiento del Programa Nacional de Educación Sexual Integral. Cada comunidad educativa incluirá en el proceso de elaboración de su proyecto institucional, la adaptación de las propuestas a su realidad sociocultural, en el marco del respeto a su ideario institucional y a las convicciones de sus miembros.'

<sup>13</sup> [http://www.me.gov.ar/me\\_prog/esi.html?mnx=esi&mny=\\_obj&carpeta=esi](http://www.me.gov.ar/me_prog/esi.html?mnx=esi&mny=_obj&carpeta=esi)

h

necesaria, comenzando recién a partir de 2009<sup>14</sup> Pese a los avances, las capacitaciones dirigidas a docentes continúan siendo insuficientes. La cifra total de docentes capacitados/as entre (2009/2012) llega al 4,5% del total de docentes en **Argentina**, que según el censo de 2004 era de 825.250 docentes en todo el país<sup>15</sup>.

Que entre los desafíos que señalaba la Coordinación del Programa existen dificultades en el afianzamiento del enfoque de derechos y la perspectiva de género; la inseguridad que sienten los equipos docentes a la hora de instalar los contenidos de educación sexual integral en las aulas, la dificultad y el temor en el diálogo con las familias, la falta de compromiso de algunos docentes y sectores directivos con el tema y ciertas dificultades institucionales de implementación. Otro tema estaría dado por el enfoque de algunos materiales creados a nivel local, dado que pueden resultar más restrictivos e incluso incorrectos que los incluidos a nivel nacional. En otras, sin embargo, se percibió mayor apertura<sup>16</sup>.

Que en **Argentina** el *aborto* está tipificado por el Código Penal como un delito contra la vida, establece reclusión o prisión para quien lo efectúa, como también para la mujer que se causara o consintiera esa práctica. El artículo 86 del Código Penal reconoce determinadas excepciones en las que el aborto no es punible, así cuando es practicado por un médico con el consentimiento de la mujer, si se practica para evitar un peligro para la **vida** o la **salud** de la madre y si este peligro no puede ser evitado por otros medios, y si el embarazo proviene de una **violación** o de un **atentado al pudor** cometido sobre una mujer idiota o demente.

<sup>14</sup> UNICEF 'Consulta cualitativa: Programa Nacional de Educación Sexual Integral': '...si bien (los/as entrevistados/as) contaban con cierta información, ésta era extremadamente escasa y vaga. Es decir, la mayoría desconocía totalmente los objetivos de la ley y su alcance. Varios/as señalaron sólo conocer que se trataba de 'una ley polémica por la oposición de la iglesia'.

<sup>15</sup> La Coordinación del Programa Nacional, señalaba como importante avance en la implementación del Programa el aumento en las 'actividades de capacitación docente que pasaron de casi 7900 en 2008 a casi 17.000 en el 2011, en 2012, no habiendo finalizado el año estaban en los 12.443'. En algunas provincias, la capacitación de los docentes de escuelas públicas fue emprendida, con anticipación, por instituciones confesionales que imparten educación y la capacitación según sus propios criterios, sin monitoreo.

<sup>16</sup> Por ejemplo, Tucumán, La Pampa, Formosa (esporádicamente), provincia de Buenos Aires.



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

En este caso, el consentimiento de su representante legal deberá ser requerido para realizar el aborto.

Que pese a que la legislación contempla causales en las que el aborto no es punible, las mujeres en esas situaciones históricamente no han podido acceder a un aborto legal y seguro en los servicios públicos de salud. Los profesionales de estos servicios han insistido siempre en exigir autorización judicial para proceder a interrumpir el embarazo, sea por desconocimiento de la ley penal, o bien por temor a persecuciones y denuncias.

Que mayores dificultades aún enfrentan las víctimas de violación ya que, pese a estar contempladas dentro del permiso legal, las respuestas a sus pedidos de *aborto no punible* es todavía, generalmente, restrictiva, reservada casi exclusivamente a mujeres violadas con discapacidad mental.

Que la interpretación amplia, fue avalada incluso por fallos judiciales de primer y segunda instancia, y también, por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN), Tribunal *que considera que el aborto no es punible en cualquier caso de violación*.

Que en 2007, el Ministerio de Salud de la Nación desarrolló una "Guía Técnica para la Atención de Abortos No Punibles", con el propósito de garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, guía que fue actualizada en el año 2010, adaptada al fallo de la CSJN.

Que en julio de 2010, el Estado argentino anunció en la sesión correspondiente ante el Comité de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW son sus siglas en inglés), que esta última versión había sido elevada al rango de resolución ministerial. La medida era largamente reclamada por el movimiento de mujeres y fue replicada por los medios argentinos que incluso divulgaron el número de la resolución firmada por el entonces titular de la cartera sanitaria.

A

Que, sin embargo seguidamente, el Ministerio de Salud emitió un confuso comunicado negando que hubiera suscripto la resolución, y desdiciéndose de lo afirmado por los representantes del Estado ante el Comité de la CEDAW, pero sin manifestar claramente cómo afectaba tal circunstancia la vigencia de la Guía. La sesión ya había finalizado, con lo cual la situación no pudo aclararse.

Que si bien la Guía se encontraba disponible en el portal del Ministerio de Salud de la Nación, la falta de dictado de una norma que le otorgase jerarquía suficiente junto con la aparente falta de voluntad política para su difusión e implementación, hacen que su aplicación resulte irregular.

Que en 2007, varias jurisdicciones locales dictaron resoluciones ministeriales que aprobaron *protocolos de atención para los casos de aborto no punible*. Tal es el caso de la Ciudad de Buenos Aires<sup>17</sup>, y la ciudad de Rosario<sup>18</sup>, la Provincia de Buenos Aires<sup>19</sup>, y la de Neuquén<sup>20</sup>. En 2009, la Provincia de Santa Fe adhirió a la Guía Técnica del Ministerio<sup>21</sup>. En 2010, Chubut se convirtió en la primera provincia del país en instrumentar la implementación del art. 86 CP de forma legislativa<sup>22</sup>. Las excepciones son la provincia de Catamarca, Corrientes, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.

Que dicha guía fue complementaria del "Protocolo para la Atención Integral de Personas Víctimas de Violaciones Sexuales", que el Ministerio de Salud desarrolló a finales de 2011, con la colaboración de especialistas fuera ratificada por el Consejo Asesor de la Sociedad civil del PNSSyPR. Allí establece la procedencia del aborto no punible en casos de abuso sexual, con similares lineamientos que los contenidos en el mencionado fallo de la CSJN. Sin embargo, la Guía fue retirada del

---

<sup>17</sup> Resolución 1174/2007.

<sup>18</sup> Ordenanza 8186/2007.

<sup>19</sup> Resolución 304/2007.

<sup>20</sup> Resolución 1380/2007.

<sup>21</sup> Resolución 887/2009.

<sup>22</sup> Ley n° 709/1010.



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

Portal del Ministerio de Salud, poco después de su lanzamiento debido a las dificultades impuestas para la realización de un aborto que sufrió una niña violada de 11 años en la provincia de Entre Ríos, en enero de 2012<sup>23</sup>.

Que las consecuencias de la obstaculización sistemática del acceso al *aborto no punible* han provocado daños físicos y psíquicos a las mujeres, incluso, en algunos casos, la muerte. Un ejemplo de esto ha sido el caso de la joven A.M.A.<sup>24</sup>, quien siendo paciente oncológica y estando embarazada, murió por la negativa de los médicos tanto a realizarle el aborto terapéutico que solicitó, como a brindarle tratamiento para su dolencia, argumentando que dicho tratamiento era incompatible con el embarazo. Otro, fue el caso, de una mujer en la provincia de Entre Ríos, quien por padecer una cardiopatía severa que, implicaba un embarazo de alto riesgo para su vida, solicitó un aborto no punible que le fue negado por los médicos. Luego de 4 meses de internación en un hospital, alejada de su familia, llegó a dar a luz, aunque, como consecuencia de ello, sufrió un accidente cerebro vascular que la dejó paralizada de por vida<sup>25</sup>.

Que los problemas de inaccesibilidad para la concreción de un aborto no punible motivaron, oportunamente, que un grupo de ONG's<sup>26</sup> llevara adelante un litigio internacional ante el Comité de Derechos Humanos de ONU<sup>27</sup>. Se trataba de una joven de 19 años que padecía una discapacidad mental, víctima de una violación, que solicitó un aborto no punible que no fue atendido por el Estado. Aunque la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires autorizó la

<sup>23</sup> <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-185638-2012-01-17.html>.

<sup>24</sup> Caso Acevedo, 'Requerimiento de Instrucción Fiscal N° 1, referido a la muerte de Ana María Acevedo', seguido contra lo profesionales médicos. OSJ, Fallo 566, Observatorio de Sentencias Judiciales, [www.articulacionfeminista.org](http://www.articulacionfeminista.org).

<sup>25</sup> <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-178801-2011-10-13.html>

<sup>26</sup> CLADEM Argentina, CDD ARGENTINA, INSGENAR, CTA/Area de Género, formalizaron una petición ante el Comité de DDHH.

<sup>27</sup> Caso LMR c/ Argentina, 1608/2007.

B

práctica, no pudo llevarse adelante por invocación de argumentos religiosos y a la "objección de conciencia" opuesta<sup>28</sup>, por quienes debieron realizar la práctica.

Que el Comité de DDHH de la ONU condenó a la **Argentina** por violación a los artículos 7, 17 y 2, párrafo 3 en relación con los artículos 3, 7 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El dictamen estableció que **Argentina** debía proporcionar a L.M.R. medidas de reparación que incluyesen una indemnización adecuada. El Estado argentino tiene también la obligación de tomar medidas para evitar que se cometan violaciones similares en el futuro, dar difusión al dictamen del Comité e informar, en un plazo determinado las medidas que hubiere adoptado para aplicar el dictamen. Sin embargo, hasta el 2012, el Estado Argentino no sólo no había tomado tales medidas, sino que tampoco adoptó las previsiones para que no se repitan estas situaciones, incumpliendo sus obligaciones ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU<sup>29</sup>.

Que, tal como se señalara previamente, el 13 de marzo de 2012, la Corte Suprema de Justicia Argentina se pronunció en autos '*FAL s/medida autosatisfactiva*', respecto del alcance del permiso para el '*aborto en casos de violación*', establecido en el artículo 86, inciso 2, del Código Penal Argentino. Allí reafirmó que el aborto, en caso de violación, es un derecho que asiste a las mujeres. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación establece que *no es obligatoria una denuncia previa por violación; deben eliminarse las barreras institucionales y burocráticas; Los servicios públicos de salud están obligados a*

<sup>28</sup> La decisión de la CSJ de la provincia que autorizó la interrupción del embarazo en el fallo RLM, NN persona por nacer. Protección. Denuncia, está disponible en Observatorio de Sentencia Judiciales, [www.articulacionfeminista.org](http://www.articulacionfeminista.org).

<sup>29</sup> La inaccesibilidad al aborto no punible hizo que distintos organismos internacionales de derechos humanos llamaran la atención sobre las acciones o la negación de los derechos en Argentina. En las respectivas recomendaciones finales dirigidas al Estado Argentino, tanto el Comité de Derechos Humanos, como el Comité de Derechos del Niño, la CEDAW y el Comité DESC han mostrado su preocupación por la falta de acceso al aborto, así como por la falta de acceso al aborto permitido, así como a causa del índice de mortalidad materna. El Comité de la CEDAW instó al Estado a que 'revise la legislación vigente que penaliza el aborto, que tiene consecuencias para la salud y la vida de las mujeres.



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

*realizar los abortos no punibles; las autoridades de salud deben capacitar a funcionarios y efectores de salud de manera acorde a este fallo; debe darse difusión pública sobre los derechos que asisten a las víctimas de violación y que debe asistirse a mujeres víctimas de violencia.*

Que este fallo no ha merecido pronunciamiento público por parte de la autoridad política sanitaria del país. De hecho, algunas organizaciones requirieron al Ministro de Salud de la Nación que se expida sobre el fallo y que convoque una reunión del Consejo Federal de Salud (COFESA) para acordar con los ministros de salud provinciales la atención de *abortos no punibles*. Algunos gobernadores y ministros provinciales manifestaron públicamente sus dudas respecto a la adhesión de las provincias al fallo de la Corte Suprema<sup>30</sup>.

Que aunque aún no puede evaluarse la implementación del mentado fallo, se conoce que las jurisdicciones de Chubut y Santa Fe cuentan con protocolos sanitarios que se corresponden con los criterios sentados por la CSJN.

Que sin embargo, la CABA, la Provincia de Buenos Aires y Neuquén mantienen protocolos que permiten el aborto de forma restrictiva, sólo con relación a mujeres con discapacidad mental; además exigen requisitos tales como denuncia policial previa e incluso, algunos, declaración de insania, obligaciones no previstas por el pronunciamiento judicial.

Que con posterioridad a la sentencia de la Corte Suprema, el gobernador de la provincia de Salta dictó un decreto<sup>31</sup>, mediante el que reconoció el derecho al aborto en todos los casos de violación, con la asistencia tutelar del Ministerio Público. Por su parte, la provincia de Córdoba sancionó un protocolo que impone un límite de edad arbitrario.

Que debido a causas vinculadas con el embarazo, parto o puerperio, fue objetivo de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo –CIPD–,

<sup>30</sup> Salta, Mendoza, La Pampa.

<sup>31</sup> 1170/12.

*Handwritten signature or mark.*

fijar una meta de reducción de la *morbi-mortalidad materna*, derivada de abortos practicados en condiciones de riesgo, destacando que dicha reducción constituyó en el año 2000 uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM 5), que **Argentina** asumió.

Que de acuerdo con el Ministerio de Salud de la Nación la *razón de mortalidad materna (RMM)* del año 2011 fue de 40 x 100.000NV; 302 mujeres murieron ese año por complicaciones del embarazo, aborto inseguro, parto o puerperio<sup>32</sup>. Los datos confirman que la tendencia de la RMM se asemeja a una meseta y que la situación no ha variado significativamente en los últimos veinte años. Para que Argentina cumpla con la meta de reducir la RMM en un 5,5% anual para el año 2015 (ODM), la ERMM debería llegar a 13 x 100.000NV pero dado el ritmo de descenso que se observa (1% anual) la RMM se calculó en 38,2 x 100.000NV para dicho año, una magnitud 3 veces superior a la comprometida.

Que la RMM por provincia muestra grandes disparidades, producto de las inequidades en el acceso a los servicios, la disponibilidad de recursos humanos y físicos adecuados y la calidad de la atención; más de la mitad de las provincias, 13 de 14 superan la RMM nacional y 4 llegan a duplicarla o triplicarla, (Chaco, Formosa, Jujuy y Misiones). La estructura de las causas de muerte ha variado poco en los últimas dos décadas. Las complicaciones relacionadas con el *aborto inseguro* siguen siendo la primera causa obstétrica directa de la mortalidad materna, cuyo aumento se registró en mujeres menores de 15 años. En los hospitales públicos del país se reconocen alrededor de 60.000 internaciones por abortos inseguros al año<sup>33</sup>. Estos causaron el 20,5% de las muertes maternas, según el boletín informativo del Ministerio de Salud de 2010. Considerando las estadísticas oficiales, el número de

<sup>32</sup>La OPS, UNICEF y UNFPA publicaron un documento en el que presentan las cifras corregidas en razón de MM, debido a la existencia de subregistros cuando se trata de abortos. Según estos estudios el valor asciende a casi el doble de la oficial.

<sup>33</sup>OSSyR, 'Sala de situación, en base a egresos de establecimientos oficiales por diagnóstico publicado por la DEIS, [www.ossyr.org.ar](http://www.ossyr.org.ar)



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

mujeres fallecidas por abortos inseguros en el período 2006-2010 ascendió a 384, lo que implica un promedio de 77 mujeres fallecidas por año por esta causa.

Que el *aborto inseguro*, es la primera causa directa de mortalidad materna; sólo un cuarto de estas muertes se registran, ya que mayoritariamente, ocurren en mujeres de escasos recursos y muy jóvenes.

Que tomando como base la información proveniente de los hospitales públicos del territorio nacional, se reconocen casi 60.000 internaciones por abortos inseguros al año.<sup>34</sup> Del total, alrededor del 15% corresponden a adolescentes y niñas menores de 20 años, y cerca del 50% a mujeres de entre 20 y 29 años. En la última década, la mortalidad por aborto aumentó en las mujeres menores de 15 años, y las mujeres muertas por abortos fueron más jóvenes que quienes fallecieron por otras causas vinculadas a la maternidad.

Que, con relación a la *fertilización asistida*, por tratarse de otro de los aspectos vinculados con la salud sexual y reproductiva, cabe señalar que la ley nacional que la regula, como su reglamento garantizan la cobertura integral en cuanto al acceso a las técnicas, medicamentos y abordaje para cualquier persona, mayor de edad. Sin perjuicio de que la previsión abarca al sector público, de la seguridad social y privado; algunas provincias no adhirieron a la ley nacional ni cuenta con legislación propia<sup>35</sup>.

Que, a su vez, en **Argentina**, no está regulado el status jurídico de los embriones congelados, por tal motivo, entre otros aspectos, los centros de fertilización conservan el material genético, sin que exista certeza respecto de su destino.

Que la legislación no ha previsto el acceso en situaciones como las que involucran a hombres solos, parejas de hombres y mujeres imposibilitadas de gestar,

<sup>34</sup> OSSyR, Sala de situación, en base a egresos de establecimientos oficiales por diagnóstico publicados por la DEIS, [www.ossyr.org.ar](http://www.ossyr.org.ar), a marzo de 2010.

<sup>35</sup> Son las provincias de Catamarca, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, Mendoza, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán y CABA.

PA

cualquiera fuese el motivo; en tal sentido sería la gestación por sustitución la posible solución para estos casos. Regulada en algunos países, prohibida por otros y como en el caso de **Argentina**, no ha sido prevista. En tal sentido cabe recordar que en el ante proyecto del Código Civil y Comercial de la Nación, esta cuestión había sido contemplada, pero al sancionarse dicho cuerpo legal la previsión fue excluida.

Que, sin perjuicio de ello, de acuerdo con artículo 19 de la Constitución Nacional, la práctica, en principio, no estaría prohibida, lo cierto es que para que la o las personas que han tenido la voluntad procreacional adquieran el standard de progenitores deben recurrir a la Justicia para impugnar la maternidad de la mujer que hubiese dado a luz.

Que, en lo que respecta a la atención *pre y post aborto* se señala que en el año 2010, el PNSSyPR comenzó a implementar Consejerías Integrales en Salud Sexual y Reproductiva. En el año 2011 incorporaron la ejecución de la consejería pre y post aborto, tomada de la experiencia de *Uruguay*, apuntando a la reducción de la mortalidad materna por abortos inducidos. Esto supone algún avance en el tratamiento desde el sistema de salud del problema del aborto.

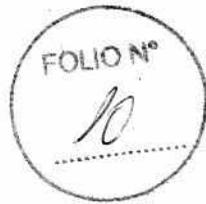
Que se formaron algunos prestadores sobre el tema en la provincia de Buenos Aires, la CABA y la provincia de Santa Fe. A diferencia de la experiencia de *Uruguay*, donde la propuesta se hizo extensiva a todo el sistema de salud, en este caso se trabaja en los lugares donde hay profesionales interesados en realizarlas, lo que supone un límite para el alcance de una política pública que debiera implementarse en todo el territorio nacional.

Que si bien la regulación de la atención del *post aborto* lleva ya algunos años, la política pública en materia de esa atención dista aún de ser apropiada, tanto en términos de la calidad técnica de las prestaciones ofrecidas a las mujeres como la relativa a la calidad de trato que éstas reciben.



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

00064/17



Que en **Argentina** se produce un *aborto clandestino* por cada dos nacimientos. Según las cifras del Ministerio de Salud, en 2009 se registraron 745.000 nacidos vivos. Estimaciones realizadas en 2006 indicaron que en el país se practicaron entre 486.000 y 522.000 abortos clandestinos al año. El número de abortos clandestinos evidencia que el efecto disuasivo que pretende la ley sobre las mujeres, no es efectivo, señalando el fracaso de las políticas de educación sexual y la dificultad en el acceso a los métodos de anticoncepción.

Que en la actualidad sectores del país reclaman la despenalización y legalización del aborto y la modificación de la legislación para lograr que el Estado garantice, sin discriminación de ningún tipo, el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo hasta las 12 semanas de gestación en los hospitales públicos. Este reclamo se presenta con vigor, teniendo en cuenta la sucesión de casos con amplia repercusión mediática.<sup>36</sup>

Que en 2011, la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, un movimiento de la sociedad civil que se integró formalmente en 2005, formado por alrededor de 300 organizaciones, cuyo lema es "*Educación sexual para decidir. Anticonceptivos para no abortar. Aborto legal para no morir*", logró que se discutiera en el Congreso Nacional por primera vez en la historia el proyecto Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) hasta la semana 12 de gestación. La jornada culminó con un dictamen de mayoría en la Comisión de Asuntos Penales de la Cámara de Diputados.

Que, sin embargo, seguidamente el pronunciamiento fue impugnado. Ninguna autoridad se pronunció al respecto, pero al finalizar el año legislativo, el proyecto perdió estado parlamentario. En marzo de 2012 el proyecto de la Campaña Nacional volvió a presentarse ante el Congreso Nacional, sin que hasta el presente la situación hubiese logrado la sanción de una ley al respecto.

<sup>36</sup> Un ejemplo ocurrido en la provincia de Salta, es el vinculado con una niña de 13 años que murió a causa de un aborto séptico.

A

Que la ONU<sup>37</sup> por medio del Comité de expertos que examina la implementación de los Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, recomendó a la **Argentina** revisar la legislación sobre el *aborto*.

Que en sus conclusiones finales correspondientes al Informe de país, el Comité expresó preocupación por el '**caso Belén**', una joven de la provincia de Tucumán, de 27 años, condenada a 8 años de prisión, por homicidio agravado como consecuencia de una supuesta alegación de aborto ilegal. Este caso data de 2014, encontrándose resuelto pues la joven fue <sup>38</sup>liberada -agosto/2016-.

Que el Comité 'recomendó' a la **Argentina** que introduzca excepciones adicionales a la prohibición del aborto, que incluyan los casos de embarazos por violación, sin importar la capacidad intelectual o psicológica de la víctima. Indicaron los miembros del Comité que el caso impactó a los expertos, quienes pidieron que fuera revisado, exigiendo la liberación de la mujer. Los expertos mostraron inquietud por los índices de embarazos en adolescentes y de abortos clandestinos que han desembocado en mortalidad materna.

Que precisaron que la preocupación se centra en que las mujeres que no cuentan con recursos recurren a la realización de abortos clandestinos, cuestión que pone en riesgo sus vidas. Refieren que la penalización del aborto pone en peligro la integridad de las personas que no tienen ninguna alternativa.

Que, según este Comité el Estado Argentino debe asegurar que todas las mujeres y niñas puedan acceder a servicios de salud reproductiva en todas las regiones del país, intentando garantizar la integridad de estos grupos, y que las barreras legales, el ejercicio de la objeción de conciencia por parte de los trabajadores de la salud y la falta de protocolos médicos, no las obligue a recurrir al aborto clandestino.

---

<sup>37</sup> Fuente: ONU=[www.un.org/spanish/News/sotry.asp?NewsID=35453](http://www.un.org/spanish/News/sotry.asp?NewsID=35453)=

<sup>38</sup> La Nación 27/03/2017



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

Que por medio de un fallo, de fecha 28 de junio de 2016, dictado por la Justicia Nacional Criminal de Instrucción, a través del Juzgado N° 16, se sobreseyó a una mujer víctima de violencia de género, sosteniendo que el embarazo podría ser el resultado de un abuso sexual y que su continuidad, en tales circunstancias, pondría en peligro, la salud mental de la imputada.<sup>39</sup>

Que la Magistrada actuante sobreseyó a la mujer y a las médicas de un Centro de Salud, dependiente de la ciudad autónoma de Buenos Aires –CABA-, que la asistieron, al suministrarle información y la medicación necesaria para producir la interrupción del embarazo, además señaló: *'...los Jueces tenemos la obligación de garantizar los derechos...'* y *'...nuestra intervención no puede convertirse en un obstáculo para ejercerlos, ya que quedan exclusivamente reservados a lo que decidan la paciente y su médico...'*

Que el fallo se encuentra firme, no fue apelado. Entre sus fundamentos la Magistrada se refirió al Fallo FAL, dictado por la CSJN en 2012, que indicó los alcances de los permisos para abortar en Argentina, los Tratados de Derechos Humanos aplicables, como así la definición de salud que pregonaba la OMS, indicando que *la salud es un concepto que ampara el derecho a la salud en forma integral*.

Que este pronunciamiento implica un avance en la consideración de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, que –como en el caso- son además víctimas de violencia de género, la mirada integradora del decisor siembra el camino que debe evitar la judicialización innecesaria de cuestiones contempladas por la legislación en vigor, cuya interpretación requiere una apreciación integral de las normas, aún las previstas por el ordenamiento penal.

<sup>39</sup> Página 12, 4/08/16, Últimas Noticias, Cuando la Justicia garantiza los derechos.

14

Que la postura de **Argentina**<sup>40</sup>, con relación a los temas vinculados con sexualidad y reproducción, incluido el aborto, debió cambiar a partir de 1994, cuando se realizó la IV Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD), realizada en El Cairo, sin embargo aún quedan pendientes importantes desafíos.

Que, si bien, estos derechos están incorporados a la agenda de políticas públicas, mediante legislación nacional y local, se observan inequidades en la implementación de tales políticas y barreras para el acceso a los servicios y, por ende, al ejercicio de algunos derechos.

Que la sanción de la ley nacional que promovió la creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (PNSSyPR), impulsó la sanción de leyes provinciales como así la adhesión de algunas jurisdicciones. Sin embargo su aplicación continúa siendo desigual y su implementación, heterogénea. Cuatro de las 24 jurisdicciones, Catamarca, Formosa, San Juan y Tucumán, no disponen de leyes sobre salud sexual y reproductiva<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Fuente: Informe de la Alianza de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre el cumplimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo y su seguimiento después de 2014. Argentina/junio 2013.

<sup>41</sup> Mientras que las provincias de Catamarca, Formosa, San Juan y Tucumán no cuentan con leyes provinciales ni adhieren a la Ley Nacional, la provincia de Salta tiene una ley provincial que aún no ha sido reglamentada. Las provincias que sí tienen ley son: Buenos Aires, Ley 13.066 Programa de Salud Reproductiva y Procreación Responsable; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley 418 de 2000, de Salud Reproductiva y Procreación Responsable; Corrientes, Ley 5.146 de Programa provincial de Salud Sexual y Procreación Responsable y por la Ley 5.527 adhiere a la ley nacional 25.673; Chaco, Ley 4.276 Programa de Educación para la Salud y Procreación Humana Responsable; Jujuy, Ley 5.133 Creación del Programa Provincial de Maternidad y Paternidad Responsable y de Prevención de Enfermedades de Transmisión Sexual; La Pampa, Ley 1.363 creación del Programa de Procreación Responsable; Mendoza, Ley 6.433 creación del Programa Provincial de Salud Reproductiva; Misiones, Decreto 92/98 Creación del Programa Provincial de Planificación Familiar Integral; Neuquén, Ley 2.222 crea el Programa Provincial de Salud Sexual y Reproductiva; Río Negro, Ley No 3.059 Creación del Programa Provincial de Salud Reproductiva y Sexualidad Humana y Ley 3.157. (P.L.P) Prevención, control y asistencia integral de enfermedades de transmisión sexual; Salta, Ley 7.311 Régimen para la promoción de la responsabilidad en la sexualidad y en la transmisión y cuidado de la vida y Ley 6.660



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

00064/17



Que también debe considerarse la situación de las poblaciones que se encuentran alejadas de los centros urbanos y cuyo acceso a los servicios es aún más dificultoso, tal como la falta de adecuación de los servicios de salud sexual y reproductiva destinados a usuarios en virtud de su cultura, costumbres, identidad, agregándose a ello las dificultades de acceso del colectivo LGTTTBQI, que se refleja en la presunción de heterosexualidad en los servicios de ginecología y obstetricia, además de la falta de conocimientos y disponibilidad de métodos preventivos de VIH e ITS, para mujeres y falta de consultorios para brindar asesoramiento a las personas trans.

Que también sucede respecto de las *mujeres viviendo con VIH*, en tanto sufren dificultades en los servicios de salud sexual y reproductiva, desconociendo la doble protección que muchas solicitan y a quienes se entregan sólo preservativos como método anticonceptivo, aún en los casos en que desean tener hijos no obtienen el suficiente asesoramiento, acompañamiento y contención del equipo de salud, que desde las distintas instituciones académicas, universidades, centros de educación terciaria, etc, no reciben una instrucción que tome en cuenta estas particularidades.

Que, métodos como la **anticoncepción hormonal de emergencia (AHE)**, incorporada al Programa Médico Obligatorio –PMO- en 2007, el **dispositivo intrauterino (DIU)** y la **anticoncepción quirúrgica**<sup>42</sup> son las prestaciones que presentan mayores obstáculos para el acceso. En el caso de la AHE, se trata de un

---

Control y prevención de las enfermedades de transmisión sexual; San Luis, Ley No. III -0069 – 2004 Adhesión a la ley 25.673 programa de salud sexual y procreación responsable; Santa Cruz, Ley No. 2.656 Adhesión de la Ley Nacional 25.673; Santa Fe, Ley 11.888 Creación del Programa Provincial de Salud reproductiva y Procreación Responsable; Santiago de Estero, Ley 6.759. (P.L.P.) Programa Nacional de Sexualidad y Procreación Responsable. Adhesión de la Provincia a la Ley nacional 25.673; Tierra del Fuego, Ley 509 Creación el Régimen Provincial de Salud; Sexual y Reproductiva.

<sup>42</sup>Ley 26.130, del 2006.

*JA*

método poco difundido y utilizado tanto en el sistema público como en el privado de salud. Se trata no sólo de cuestiones ideológicas, sino también de deficiencias en la organización de los servicios, donde no se encuentran disponibles en las guardias o en los consultorios externos durante las 24hs. Otras peticiones adicionales como la exigencia de receta médica y el DNI atentan contra la confidencialidad del servicio.<sup>43</sup>

Que con relación al **DIU**, aparecen barreras en algunas provincias debido a la discrecionalidad de las autoridades sanitarias y los profesionales que no habilitan su disponibilidad. En algunos servicios de salud el dispositivo no es colocado y/o no se practica ligadura tubaria debido a objeciones de los Servicios competentes. Se plantean, entonces, objeciones ideológicas, y se exigen requisitos no contemplados por las normas<sup>44</sup>. Por su parte la vasectomía es una práctica casi inexistente y poco difundida en los servicios de salud públicos, pese a encontrarse legislada.

Que, en su caso, la falta de regulación de la **objeción de conciencia**, que puede ser aducida por los profesionales de los establecimientos estatales de salud, para no brindar la prestación requerida, se advierte que ello atenta contra el acceso universal. Se detectaron también formas encubiertas de objeción de conciencia que colocan obstáculos para acceder a prestaciones del Programa Nacional y a los abortos permitidos por la ley, en abierta violación a las normas en vigor. Su falta de regulación opera de modo de permitir conductas discrecionales y arbitrarias.<sup>45</sup>

Que el **acceso a la información** en Argentina aparece como deficiente, en cuanto a la producción de información estadística sistemática, de cobertura nacional, de calidad controlada y con la posibilidad de ser desagregada por edad,

<sup>43</sup>Se detectó dicha situación en las provincias de Salta, Mendoza, San Luis, Jujuy, Tucumán y Formosa.

<sup>44</sup>Autorización del cónyuge o conviviente, límites de edad, informes psicológicos, análisis prequirúrgicos, determinado número de hijos o revisiones con diferentes profesionales de salud. Detectándose tal situación en las provincias de Santiago del Estero, Tucumán, Mendoza, Córdoba.

<sup>45</sup>A nivel local, la única excepción se encuentra en la provincia de Santa Fe, en donde se implementó un registro público de objetores de conciencia.



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

sexo y otras condiciones sociales, tampoco se cuenta con información vinculada con determinadas prácticas, resultados e impactos sanitarios de las políticas vigentes.

Que además la escasa información existente no es fácilmente accesible, ello pese a las recomendaciones del último informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.<sup>46</sup>, de la CEDAW<sup>47</sup> y Comité DESC<sup>48</sup>. El Estado Argentino requiere una ley de acceso a la información pública, vinculada con estos temas, que imponga a las agencias y poderes del Estado –nacionales, provinciales y municipales- producir, publicar y proveer información, situación que coloca a la **Argentina** en un lugar de retraso con relación a otros Estados de la región y del mundo.<sup>49</sup>

<sup>46</sup>La Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirma: “es necesario enfatizar la necesidad de garantizar el derecho a la información para que sea completa, fidedigna, universal, accesible, con perspectiva de género en los procedimientos, la confección de estadísticas e instrumentos de divulgación de la normativa y publicación sobre quienes se pronuncien como objetores de conciencia, sumando la sanción a funcionarios que no la faciliten. (“Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos” Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA/Ser.L/V/II.Doc.61-2 noviembre 2011-Original: Español).

<sup>47</sup>CEDAW, Recomendaciones Argentina, 2004. Ver también Informe Alternativo presentado por las organizaciones ANDHES, El AGORA, ELA, MEI y PRADE 2008. El Comité CEDAW reparó en la necesidad de que Argentina avance en la producción de datos desagregados por sexo así como en el desarrollo de relevamientos específicos que permitan volcar para su análisis la situación de las mujeres en distintos ámbitos.

<sup>48</sup>ONU, Comité DESC, Recomendaciones Finales 2011, párr. 11. Además de subrayar la importancia de disponer de datos fiables y completos para la elaboración y la aplicación de políticas públicas, recomendó al Estado a adoptar las medidas necesarias para que sus estadísticas oficiales sean comparables con los datos obtenidos por las instituciones internacionales pertinentes.

<sup>49</sup>De acuerdo al relevamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2011, los países de la región que cuentan con legislación en materia de acceso a la información son: Antigua y Barbuda, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y

R

Que en cuanto a la **información sobre Servicios Salud Sexual y Reproductiva**, se percibió un tenue avance en cuanto al uso de material de difusión, sin embargo no existen campañas sistemáticas, masivas y anuales como lo establece la ley, siendo una de las áreas de menor desarrollo, desde que se implementó el Programa, la de difusión y capacitación a los efectores, estrategias de la que tampoco se ocuparon los estados provinciales.

Que si bien la **participación de la sociedad civil**, prevista por el Programa, está dada por un Consejo Asesor Nacional con representación de la sociedad civil, este mecanismo no fue replicado en las provincias, pese al reclamo de organizaciones y distintos grupos de mujeres.

Que con relación al **acceso de adolescentes a los servicios de salud sexual**, cabe señalar que las necesidades de esta población en esta etapa del ciclo vital y particularmente el respeto de los derechos contemplados en los Tratados y Pactos Internacionales, continúa siendo una asignatura pendiente. Se plantean exigencias, tales como que sean acompañados por un mayor de edad, se cobran las prestaciones o se rechaza la provisión de un método anticonceptivo, entre otros. Dificultades para brindar atención en espacios confidenciales, seguros y de calidad aún en servicios especiales para adolescentes. El acceso al sistema de salud y el

---

Uruguay. Argentina cuenta con una ley particular en materia de acceso al derecho a la información pública ambiental y un decreto que vincula al Poder Ejecutivo Nacional. Por su parte, Bolivia cuenta con un decreto de acceso a la información en materia de la gestión del Poder Ejecutivo. CIDH. Informe Anual 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc 69. 30 de diciembre de 2011. Cabe agregar que recién se dictó la Ley 27275 de Libre Acceso a la Información Pública.

Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2012%2003%2021%20Informe%20Anual%20RELE%202011%20impresion.pdf>

18Informe conjunto sobre el derecho de acceso a la información pública en la República Argentina. ADC y otros. 2012. Disponible en: [http://www.adc.org.ar/sw\\_contenido.php?id=941](http://www.adc.org.ar/sw_contenido.php?id=941)



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

fomento del uso de los servicios de salud sexual, debe enfatizar la atención integral y los cuidados preventivos de esta población que resulta altamente vulnerable.

Que en cuanto a las **mujeres que viven con VIH**, la medicación anti retro viral –ARV- está disponible; también hay mujeres que no conocen su diagnóstico, y con relación a las ya diagnosticadas hay dificultades en la cobertura de las necesidades básicas como alimentación, vivienda, trabajo, atención psicológica y médica. Resultaría primordial incluir recomendaciones surgidas desde la sociedad civil, y la Dirección de VIH/SIDA e ITS, en particular la atención adecuada de los servicios de salud sexual y reproductiva<sup>50</sup>.

Que, con relación a esta cuestión el Ministerio de Salud de la Nación, dictó con fecha 12 de enero de 2017, la Resolución N° 55-E/2017, por medio de la que se *dispusieron medidas tendientes a facilitar el diagnóstico del VIH*.<sup>51</sup> Se trata de un avance significativo, si bien del texto del propio acto surgen las limitaciones que se imponen al sistema de salud, en principio sólo obliga a prestar el servicio al sector público en el ámbito nacional, quedando a criterio de las provincias y demás jurisdicciones la adhesión a las previsiones de la resolución.

Que respecto de la **reducción de la morbilidad materna** debido a *causas vinculadas con el embarazo, parto o puerperio*, se recuerda que la RMM por provincia muestra grandes disparidades, producto de las inequidades en el acceso a

<sup>50</sup> Caracterización de las mujeres recientemente diagnosticadas con VIH en Argentina. Mayo 2012. <http://publicaciones.ops.org.ar/publicaciones%20virtuales/MujeresVIHPV/index.html>

<sup>51</sup> Dicho acto resolutivo prevé la obligatoriedad del ofrecimiento del test de diagnóstico del virus de inmunodeficiencia humana con información a personas que en la consulta médica se verifiquen las patologías o circunstancias anunciadas en el ANEXO I, se prevé la misma obligatoriedad con la información necesaria a la pareja de la mujer embarazada; también recomienda a los miembros del equipo de salud informar y ofrecer la prueba a todas las personas que entren en contacto con el sistema de salud independientemente de la causa que los lleve a la consulta; no se requiere obligatoriamente una orden firmada por un médico para la realización y/o procesamiento de las pruebas para la detección del virus de VIH, en todo el sistema público, bastando la simple solicitud y la firma del consentimiento informado de las personas interesadas en cualquier lugar donde se realice el test. Finalmente invita a las provincias y jurisdicciones a adherir a la resolución.

los servicios, la disponibilidad de recursos humanos y físicos adecuados y la calidad de la atención

Que la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del fallo de fecha 13/03/2012, (caso "FAL s/medida autosatisfactiva"), como se señalara previamente, aclaró los alcances de los abortos legales establecidos en el art. 86 del Código Penal.

Que en 2015, el Ministerio de Salud de la Nación reconoció que "en la **Argentina** se realizan entre 370 y 522 mil interrupciones de embarazos por año<sup>52</sup> Estas cifras son estimativas ya que, por tratarse de una práctica clandestina, no se dispone de datos precisos. La única información disponible al respecto es el número de hospitalizaciones producidas en los establecimientos públicos por complicaciones relacionadas con abortos. No obstante, este dato no distingue entre abortos espontáneos y provocados, por lo que representa solo una fracción de los que ocurren anualmente.

Que según datos de estadísticas hospitalarias del Ministerio de Salud de la Nación sobre el sistema público de salud, en 2011 se registraron en el país 47.879 egresos hospitalarios por abortos, de los cuales el 19% correspondió a mujeres menores de 20 años. En 2012 murieron en nuestro país 33 mujeres a causa de embarazos terminados en aborto. Dos de ellas eran menores de 20 años y 7, jóvenes de entre 20 y 24 años (DEIS, 2013)". Y especificó también el Ministerio de Salud de la Nación que "En 2013, el 50% de las muertes por embarazo terminado en aborto correspondió a mujeres de 15 a 29 años, entre ellas nueve de adolescentes de 15 a 19 años (DEIS, 2014)".

Que en un contexto que muestra una elevada proporción de partos ocurridos en instituciones de salud (99%) y de partos atendidos por profesionales capacitados (98%) (DEIS, 2013), la **Argentina** tiene el potencial necesario para

---

<sup>52</sup> (Mario y Pantelides, 2009).



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

00064/17

FOLIO N°

15

disminuir considerablemente la tasa de mortalidad materna y las amplias brechas que existen en la materia. Sin embargo, las inequidades en el acceso a servicios, en la disponibilidad de recursos humanos y físicos adecuados y en la calidad de la atención sanitaria, impactan de diferente forma sobre las razones de la mortalidad materna y generan un riesgo desproporcionado para las mujeres que viven en las jurisdicciones más pobres del país”.

Que, cabe tener presente, que la **tasa de mortalidad materna**, en 2006, era de 44 por 100.000 nacidos vivos, y se mantuvo estable en años posteriores. Sin embargo, la OMS estima un fuerte subregistro, por lo que para el 2010 la ubica en 77 por cien mil nacidos vivos. Se considera que cerca de un tercio (26,7%) de las muertes maternas se deben a complicaciones derivadas de abortos realizados clandestinamente. Nuestro país presenta estadísticas de crecimiento poblacional similar a la de países desarrollados, dado que la tasa de natalidad de 18.4 por mil, sin embargo, en cuestiones de mortalidad materna **Argentina** se encuentra hoy entre el grupo de países considerados de media y alta mortalidad materna.

Que este panorama se complejiza por la heterogeneidad que registra el interior de **Argentina**. Un estudio realizado en 6 provincias argentinas muestra grandes diferencias entre estas provincias, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires era de 14 por 100 mil pero en el caso de Formosa llegaba al 166 por 100 mil, casi 12 veces más alto. Las jóvenes hasta 20 años explican el 23% de las muertes maternas, las mujeres de entre 20 y 34 años, el 53,8% y las mujeres de 35 años o más, el 35% restante. El 26% de las muertes ocurren después de la semana 20 de gestación.

Que el *impacto negativo de la interrupción del embarazo bajo condiciones no seguras*, es significativo en **Argentina** dado que de manera constante un tercio de las muertes maternas son atribuibles a complicaciones por aborto.

12

Que la falta de registros integrales, hace que sólo existan datos sobre aquellos abortos que, por las condiciones en las que fueron realizados, produjeron problemas posteriores y por ello debieron ser asistidos en los servicios de salud; o fueron realizados en servicios de salud privados o públicos directamente.

Que el registro parcial de datos en relación al aborto y también de sus posibles consecuencias negativas, son producto de la condición de clandestinidad en que se practica. Es la realización en tales condiciones, lo que torna inseguro el aborto, no sólo en los casos en que se practica sin la adecuada profilaxis médica sino también en aquellos casos donde es realizado por un profesional no capacitado o por alguien que no cuenta con los conocimientos científicos adecuados.

Que, por esta razón, la sociedad y el Estado deben debatir este problema y encontrar soluciones que den respuesta a un problema que no puede continuar en el campo de la clandestinidad y de la negación socio-sanitaria.

Que, la Organización Mundial de la Salud (OMS) estimaba para fines de los años noventa que la mitad de los abortos inducidos anualmente son abortos inseguros y que el 95% de éstos ocurrían en países en vías de desarrollo. Si la relación de 1 aborto inseguro por cada 7 nacidos vivos era lo observable a nivel global, en el caso de América Latina se producía más de 1 aborto inseguro por cada 3 nacidos vivos.

Que las complicaciones relacionadas con el aborto son la primera causa de muerte materna y de esta manera se vulneran derechos fundamentales tales como: acceso a la salud, derecho a una vida sana y plena, derecho al ejercicio de la autonomía y autodeterminación sobre el propio cuerpo, la sexualidad y la reproducción. En los últimos años los estudios y debates sobre la situación del aborto en la **Argentina** han mostrado un importante crecimiento, al igual que las propuestas relativas a la despenalización y/o legalización de esta práctica, sin resultado positivo hasta el presente.



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

Que, para medir el progreso 'multidimensional', se evaluaron distintos indicadores de desarrollo humano y se los comparó con el nivel de ingreso per cápita de cada país. De ese cálculo surge que **Argentina** tiene un desempeño 'peor al esperado' en indicadores clave como embarazo adolescente, cantidad de jóvenes nini<sup>53</sup> y fuerza laboral con educación terciaria, entre otros, ya señalado por el PNUD.

Que cada 1000 nacimientos, el 54,4 corresponden a madres adolescentes (de entre 15 y 19 años). Para los países de desarrollo humano 'muy alto', entre los cuales se encuentra **Argentina**, el promedio es casi 5 veces más bajo: 12,7. En nuestro país, cada 5 minutos una mujer menor de 20 años es madre; son más de 117 mil nacimientos al año. El problema no disminuye, sino que aumenta un 15,7% según registros de la última década.

Que, por lo tanto, el embarazo adolescente es un 'síntoma' muy relacionado con otros problemas que señala el PNUD, tal como el alto número de jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan, que también creció durante la última década. A nivel nacional, indican, 3 de cada 4 ninis son mujeres, dedicadas a tareas de cuidado.

Que los expertos señalan que el embarazo adolescente, asociado con la deserción escolar, es consecuencia de la falta de proyecto de vida. La maternidad joven es uno de los pocos 'títulos' o 'status' a los que se puede acceder fácilmente en el corto plazo. Ante la falta de oportunidades laborales de calidad para los jóvenes y ante un sistema educativo expulsivo, la maternidad se vuelve un proyecto de vida para los adolescentes.

Que una encuesta dirigida a madres adolescentes, realizada por el Fondo de Población de Naciones Unidas, encontró que el 69% de los embarazos fueron no planificados: sólo el 30% quería tener un hijo. Para la mayoría de las chicas, ser madre no es una decisión, sino el resultado de un contexto de escasez de

<sup>53</sup> Jóvenes que no estudian ni trabajan.

oportunidades. La desigualdad detrás de los indicadores señala que las mujeres de sectores medios y altos tienden cada vez más a postergar la maternidad, es como si en **Argentina** hubiera dos países.

Que coinciden los especialistas en que hacen falta políticas en varios frentes, con estrategias concatenadas y a largo plazo, empezando por garantizar el acceso gratuito a métodos anticonceptivos y profundizar los avances de los últimos años en educación sexual integral.

Que la educación sexual no sólo contribuye a prevenir embarazos no deseados, también empodera a las jóvenes, les permite evitar noviazgos violentos y prevenir abusos, se agrega que cada año nacen en el país más de 3 mil bebés paridos por niñas entre 10 y 14 años; siendo que los países que lograron abordar el problema del embarazo adolescente apostaron a la educación sexual de modo sostenido en el tiempo, siendo clave la formación de los docentes y la generación de material para las escuelas.

Que **Argentina** es uno de los 49 países de 'desarrollo humano muy alto', según PNUD, sin embargo, el país aún está muy atrasado en algunos indicadores clave, en comparación con los países desarrollados de Europa y Asia. Las altas tasas de embarazo adolescente, el elevado número de jóvenes nini y el bajo porcentaje de graduados universitarios son algunas de las principales deudas que **Argentina** tiene con los jóvenes.

Que el Informe Regional sobre Desarrollo Humano del PNUD, indica que **Argentina** persiste en la brecha de *género*. El país exhibe un desempeño 'peor al esperado', en función de su nivel de ingreso, en indicadores como la participación laboral de las mujeres, los días de licencia por maternidad y la mortalidad materna. En cambio, se destaca por la cantidad de mujeres que ocupan cargos en el Congreso de la Nación.



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

Que las licencias por maternidad son de las más bajas en la región, las licencias por paternidad son cortas y no existen licencias parentales<sup>54</sup> que sí están vigentes en países como *Cuba* y *Chile*.

Que en **Argentina** la tasa de participación laboral femenina es de 63,7%, inferior al promedio de América Latina (66,2%), se estima que el crecimiento de la participación laboral de las mujeres perdió dinamismo en la última década.

Que pese a la alta representación femenina, como consecuencia de la denominada Ley de Cupo, el país no logra revertir las diferencias de género. Esta mayor representación política en el Congreso ha permitido avanzar en legislación de igualdad y empoderamiento, pero hay una diferencia entre las leyes aprobadas y su implementación, que depende del nivel ejecutivo.

Que, por su parte expertos del *Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)* indicaron en la Observación N° 22 –en relación al art. 12 del Pacto DESC sobre *derecho a la salud*- dado a conocer el 8 de Marzo de 2016- que "*el pleno disfrute del derecho a la salud sexual y reproductiva sigue siendo un objetivo lejano para millones de personas, especialmente para las mujeres y las niñas, en todo el mundo*", señalaron que "*...la falta de servicios de atención obstétrica de emergencia o negación del aborto a menudo conducen a la mortalidad y morbilidad materna, que a su vez constituye una violación del derecho a la vida o la seguridad, y en ciertas circunstancias, puede equivaler a tortura o tratos crueles, inhumanos o degradante*". Esta Observación General N° 22, detalla las obligaciones de los Estados respecto de la salud sexual y reproductiva, incluyendo la remoción de leyes y políticas que obstruyen el acceso al derecho a la salud sexual y reproductiva.

Que, tal como se ha mencionado, el Ministerio de Salud de la Nación adecuó la antigua *Guía de Atención de Abortos no Punibles* a los estándares del

<sup>54</sup> Aquellas que pueden tomar la madre o el padre indistintamente.

17

fallo F.A.L y en su función de rectoría nacional en materia sanitaria, confeccionado el *Protocolo para la Atención Integral de las Personas con Derecho a Interrumpir legalmente un Embarazo*. En este documento estandariza la buena praxis en torno a la atención de los abortos permitidos por la ley, los derechos de las mujeres que acuden como pacientes en búsqueda de estas prestaciones, la casuística de las causales en toda su extensión, las obligaciones del personal de salud en cada caso, las responsabilidades de las Instituciones Sanitarias de los tres subsectores – público, privado y de obras sociales- frente a la obligación de garantizar esta atención médica y sobre las alternativas terapéuticas que deben garantizarse en todos los casos. Sin embargo, aún persisten resistencias sociales y culturales para garantizar este derecho en varias jurisdicciones del país.

Que es de destacar que esta INDH solicitó formalmente a la cartera sanitaria nacional que otorgase al mencionado Protocolo una jerarquía jurídica que permitiese su aplicación en todo el territorio, animando a las demás jurisdicciones a adoptarlo y cumplirlo, para las situaciones previstas. Para ello, con fecha 20 de octubre de 2016, exhortó al Ministerio de Salud de la Nación, *para que otorgue la jerarquía correspondiente al “Protocolo para la Atención de las Personas con Derecho a la Interrupción Legal del Embarazo”, dictando el acto administrativo correspondiente a ese ámbito, según el trámite del expediente informado, o bien proponiendo el dictado de un decreto que permita mostrar el cumplimiento de las directrices dirigidas al Estado Nacional por los organismos internacionales, en pos de la defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres.*<sup>55</sup>

Que en orden a tales antecedentes, la ampliación de los derechos en la **Argentina** no estará completa hasta que la *Interrupción Voluntaria del Embarazo* no

<sup>55</sup> Por medio del mismo acto resolutivo dispuso el ‘ARTICULO 2º: Poner la presente en conocimiento de la Jefatura de Ministros de la Nación, para que articule los mecanismos necesarios para que se proceda en el sentido indicado en el Artículo 1º de la presente resolución, con la colaboración del Ministerio de Salud de la Nación’



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

00064/17



tenga plena vigencia legal. El Estado debe buscar el camino para garantizar a las mujeres- y también a sus parejas- el goce pleno de la sexualidad y la reproducción.

Que, además de las estadísticas que marcan el estado de situación de la mortalidad materna en la **Argentina**, son las condiciones en las que ocurren los abortos las que plantean un problema de inequidad, reforzando las diferencias entre sectores sociales, siendo éste un problema de Salud Pública y de Políticas Públicas vinculados con la equidad y la justicia social.

Que entre los países que lo hicieron, como el caso de *Uruguay*, se logró reducir la mortalidad materna en pocos meses, y así pasaron de 25 por 100 mil nacidos vivos a 9 por 100 mil y cumplió la meta del milenio establecida por la OMS para disminuir la muerte materna. Sin embargo, **Argentina** no cumplió dicha meta, prevista por los ODM para el año 2015.

Que, actualmente, más del **60%** de la población mundial vive en países donde el aborto inducido está permitido, ya sea en una amplia variedad de supuestos o causas, o bien sin restricción alguna en cuanto a los motivos que lo determinan. Contrasta con ello que más de **25%** de la población mundial reside en países donde el aborto se encuentra esencialmente prohibido, cuando cerca del **14%** vive en países donde el aborto es permitido para preservar la salud de la mujer. En América Latina, sólo Puerto Rico, Cuba, Uruguay, Guyana y México D.F. se encuentran en ese grupo. Con restricciones de algún tipo se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Penalizado bajo todas las circunstancias están Chile, Honduras, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana.

Que es del caso tener en cuenta que con relación a la situación de los derechos humanos en general y de los niños, niñas y adolescentes, en el campo de la competencia para los actos médicos la vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación, ocurrida en 2015, introdujo cambios sustanciales relativas a la autonomía de

12

las personas, los artículos 8 y 9 receptan estos criterios. El Código Civil y Comercial de la Nación tiene como fuente normativa preexistente y de superior jerarquía a la Constitución Nacional, y como antes se mencionara los tratados de derechos humanos ratificados por nuestro país, que contienen los estándares mínimos que deben respetar todas las normas del ordenamiento jurídico interno. Por ello, toda interpretación normativa debe realizarse atendiendo a los principios *pro homine*, de *progresividad y no regresividad*, *autonomía e igualdad*, entre otros (arts. 1 y 2 CCCN). Cuando se interpretan normas relacionadas con el ejercicio de derechos humanos, siempre debe preferirse la interpretación y/o aplicación de la norma que conceda un alcance más amplio a los derechos para el mayor número de personas posible.

Que el mencionado Código Civil y Comercial de la Nación ha dado un paso adelante importantísimo para la adecuación del tema capacidad a los tratados de derechos humanos, en especial la Convención de Derechos del Niño y CEDAW, ratificada a través de la ley nacional 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. El Código legisla basándose en paradigmas no-discriminatorios, de libertad e igualdad, tiene presente que se trata de una sociedad multicultural poseedora de una serie de conductas sociales diversas y ha receptado la doctrina de la capacidad progresiva permitiendo al menor de edad ejercer los derechos que le son permitidos de acuerdo con su edad y grado de madurez.

Que en este punto cabe distinguir entre capacidad civil y el concepto de competencia bioética o médica, de las personas que mayores dificultades tienen para acceder al cuidado de su salud sexual y reproductiva; para ello cabe considerar que la capacidad civil se adquiere al cumplir la mayoría de edad. La competencia bioética no se alcanza en un momento determinado de la vida, sino que se va desarrollando y evolucionando con el paso del tiempo, hasta que paulatinamente se alcanza la madurez. Se trata de un concepto que pertenece al área de los derechos



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

personalísimos que se ejercen a medida que se va adquiriendo la capacidad necesaria para hacer efectivos derechos como la salud y la vida.

Que el artículo 26 del CCCN establece: *“La persona menor de edad ejerce sus derechos a través de sus representantes legales. No obstante, la que cuenta con edad y grado de madurez suficiente puede ejercer por sí los actos que le son permitidos por el ordenamiento jurídico. En situaciones de conflicto de intereses con sus representantes legales, puede intervenir con asistencia letrada. La persona menor de edad tiene derecho a ser oída en todo proceso judicial que le concierne así como a participar en las decisiones sobre su persona. Se presume que el adolescente entre trece y dieciséis años tiene aptitud para decidir por sí respecto de aquellos tratamientos que no resultan invasivos, ni comprometen su estado de salud o provocan un riesgo grave en su vida o integridad física. Si se trata de tratamientos invasivos que comprometen su estado de salud o está en riesgo la integridad o la vida, el adolescente debe prestar su consentimiento con la asistencia de sus progenitores; el conflicto entre ambos se resuelve teniendo en cuenta su interés superior, sobre la base de la opinión médica respecto a las consecuencias de la realización o no del acto médico. A partir de los dieciséis años el adolescente es considerado como un adulto para las decisiones atinentes al cuidado de su propio cuerpo”.*

Que de ello surge indubitadamente que los 16 años se es mayor de edad en todo lo que hace al cuidado del propio cuerpo, incorporándose con claridad el concepto de competencia médica. Respecto de las personas entre 13 y 16 años, debe tenerse presente la interpretación de tres términos clave que se utilizan, tales como *invasivos, riesgo grave para la vida o la salud*. Los mismos son interdependientes y deben coexistir en forma coetánea, o sea, invasividad y riesgo grave para la salud y/o para la vida.

*Handwritten signature or mark.*

Que con relación a derechos sexuales y reproductivos, la subordinación legal a la Constitución y a las normas de derechos humanos, se traduce en la aplicación de los siguientes criterios interpretativos; es decir, el interés superior y autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes, presunción de la capacidad de todas las personas en todas las circunstancias, pro persona, pro niños, niñas y adolescentes, e igualdad y no discriminación.

5.

Que, en función de las cuestiones reseñadas, corresponden algunas *consideraciones finales* respecto de la situación de **Argentina**, desde la óptica de esta Institución Nacional de Derechos Humanos.

Que *los derechos sexuales y reproductivos* están incorporados a la agenda de las políticas públicas a nivel nacional, provincial y municipal<sup>56</sup>.

Que se sancionaron leyes y se crearon programas que consagran el derecho a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, varones, y adolescentes.

Que, sin embargo, aún persisten diferencias en la concreción de estos derechos; para superarlas deberá ponerse énfasis en las brechas existentes en la implementación de las políticas, como también en las barreras en el acceso a los servicios.

<sup>56</sup>Existen distintos instrumentos, como decretos y resoluciones, solo se mencionarán las Leyes dictadas: 24.247 s/protección de la Violencia Familiar; 25.087 s/delitos contra la integridad sexual; 25.273 s/delitos contra la integridad sexual; 25.273 s/ creación de un sistema de inasistencias justificadas por razones de gravidez; 25.543 s/test diagnóstico del VIH a toda mujer embarazada; 25.584 s/prohibición de acciones contra alumnas embarazadas; 25.673 s/creación del programa nacional de salud sexual y procreación responsable; 25.808 s/ garantiza a las alumnas embarazadas o que estén dando de amamantar el derecho a seguir estudiando; 26.150 s/programa de salud sexual integral; 26.485 s/protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales; 26.061 s/protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; 26.130 s/ régimen para las intervenciones de contracepción quirúrgica; 26.171 s/aprobación del protocolo facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; 26.529 s/derechos del paciente en relación con los profesionales de la salud; 26.743 s/ identidad de género; 26.862 s/fertilización médicamente asistida



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

Que esto evidencia una fragmentación en el territorio nacional, sin embargo el carácter federal del país, no habilita al Estado Nacional a que se incumplan las normas vigentes o se vulneren los derechos sexuales y reproductivos, debiendo establecerse los mecanismos, acuerdos y alianzas necesarias para que la implementación de las normas en vigor resulte homogénea y adecuada a los derechos humanos en juego.

Que, es de señalar, la legislación con relación a la igualdad de género, equidad y empoderamiento de las mujeres y las diversidades sexuales en Argentina es amplia, pero debe ser acompañada por la decisión de que tales posibilidades se verifiquen en la realidad fáctica para los grupos involucrados.

Que, no obstante, se presentan brechas significativas entre las cuestiones legisladas a través de las normas en vigor y su implementación, debido, posiblemente, a la falta de voluntad política en el acatamiento diferencial por jurisdicción o debido a intereses ajenos a la salud pública que plantean los diversos actores

Que, a su vez, la implementación de políticas y programas requiere del acceso a estadísticas actualizadas, completas y confiables que permitan diseñar estrategias de intervención adecuadas.

Que la propia A/RES/70/1, señala que "*Se necesitarán datos desglosados de calidad, accesibles, oportunos y fiables para ayudar a medir los progresos y asegurar que nadie se quede atrás, ya que esos datos son fundamentales para adoptar decisiones. Deberán utilizarse siempre que sea posible los datos y la información facilitados por los mecanismos existentes...*".

Que, en materia de *Población, Desarrollo y Educación*, el Estado produjo el incremento del presupuesto destinado al sector, sin embargo no se conjuga con la verificación de progresos significativos.

*A*

Que la mayor disponibilidad presupuestaria deberá ser acompañada por otras medidas que tiendan a revertir falencias, tales como el acceso a la educación inicial en los sectores más desfavorecidos y el derecho a la educación por parte de población migrante.

Que cabría poner énfasis en la difusión y enseñanza de la Salud Sexual y Reproductiva, en forma integral, lo cual contribuiría a difundir y ejercer otros derechos vinculados.

Que en cuanto a los adolescentes y jóvenes existen problemas que deben ser abordados particularmente para lograr resultados concretos, es el caso del *embarazo adolescente*, con distintas implicancias de acuerdo con las jurisdicciones y la diversidad de posturas asumidas por éstas.

Que el desafío consiste en garantizar el acceso a la salud, en particular, a los derechos sexuales y reproductivos, permitiendo la planificación familiar, previniendo, a su vez, enfermedades de transmisión sexual.

Que deben atenderse también las cuestiones vinculadas con violencia de género, explotación y trata de personas, cuestiones que afectan de manera particular a la población joven e inciden sobre su desarrollo sexual y reproductivo.

Que cabe propiciar también la participación de las organizaciones no gubernamentales que aglutinan a jóvenes, indígenas, LGTBI, en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Que el trabajo realizado hasta el presente (2015/junio 2017)<sup>57</sup> permite la elaboración de algunos señalamientos dirigidos al **Estado Argentino**, que podrían contribuir al mejoramiento del actual sistema, ello teniendo en cuenta la forma de organización federal que reconoce la Constitución Nacional.

---

<sup>57</sup> Con datos disponibles a la fecha.



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

00064/17

FOLIO N°

21

Que, no es ocioso recordar que en carácter de Institución Nacional de Derechos Humanos, se realiza una tarea activa de colaboración que permite al Estado Nacional conocer y comprender cuál es el reclamo de la sociedad.

Que, así pues, el Estado Nacional debería adoptar medidas urgentes para garantizar la distribución de todos los métodos anticonceptivos disponibles en forma eficaz y equitativa en todo el territorio nacional.

Que, debería regular la 'objeción de conciencia', de acuerdo con estándares internacionales de derechos humanos.

Que, debería promover la difusión de la información pública, indicando cuáles son las medidas efectivas que impulsa, cuál es el presupuesto disponible, cuáles son las normas que se promoverán para garantizar la concreción del PNSSySR, en todas las provincias, teniendo en cuenta competencias federales y locales.

Que, debería incluir a la sociedad civil, en consulta, sobre el diseño y evaluación de políticas públicas que garanticen la salud sexual y reproductiva, en todas las jurisdicciones del país, generando canales efectivos para recibir sugerencias, denuncias y quejas provenientes de usuarios/as de los servicios de salud públicos, con relación a esta materia.

Que, debería informar qué medidas adoptará para lograr que los lineamientos curriculares elaborados por el Consejo Federal de Educación se dicten en todas las jurisdicciones del país, respetando los objetivos plasmados en la ley, evitando desigualdades en el acceso al derecho a la educación sexual integral, así como para garantizar la formación docente en materia de educación sexual integral, en todos los niveles y jurisdicciones del país.

Que, debería convocar al COFESA para formalizar la adopción de la Protocolo para la Atención Integral de las Personas con Derecho a Interrumpir legalmente el embarazo, como política pública, refrendada por el dictado de los

*Handwritten signature or mark.*

respectivos actos administrativos, es decir otorgándole la jerarquía necesaria para que su aplicación no pueda eludirse en los casos en que corresponda su aplicación.

Que, debería lograr que aquellos gobiernos provinciales que cuentan con protocolos de atención restrictivos los ajusten, en correspondencia con el pronunciamiento de la CSJN. En cuando a los que no cuenten con los respectivos protocolos, se ajusten al fallo, o adhieran al Protocolo que desarrolló el Ministerio de Salud (2011).

Que, debería arbitrar los mecanismos necesarios para reducir la tasa de mortalidad materna, incluyendo la vigilancia activa de las muertes maternas, la atención adecuada y oportuna de la emergencia obstétrica, la atención de calidad de las complicaciones de abortos, como así la legalización del aborto.

Que, debería formalizar la introducción del *misoprostol* para las indicaciones obstétricas que ya fueron aprobadas, según las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud.

Que, debería insistir para que las provincias y demás jurisdicciones, que no contaran con legislación propia o no hubiese adherido a la ley nacional de Fertilización Asistida, lo hagan.

Que, debería resolver la situación de los embriones congelados.

Que, debería incluir dentro de las técnicas de reproducción humana asistida, la gestación por sustitución.

6.

Que, es del caso poner de manifiesto que la Agenda 2030 tiene estrecha vinculación con el Examen Periódico Universal, a punto tal que la ONU aconseja relacionar las metas de los 17 Objetivos con las recomendaciones EPU; que guarda íntima relación con la *salud y el respeto de los derechos humanos*, razón por la cual el *Programa Agenda 2030*, el *Programa EPU* y ahora el *Programa de Salud y Derechos Humanos*, guardarán necesaria interrelación, y se nutrirán mutuamente.



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

Que, en ese aspecto, cabe recordar las recomendaciones 99.89 a 99.96 que el Consejo de Derechos Humanos le formuló a nuestro país en ocasión de Examen Periódico Universal, A/HRC/22/4, así como también la Resolución A/HRC/22/4/Add.1/Rev.1., y el Informe elaborado por nuestra Institución, oportunamente presentado en Naciones Unidas, en el mes de marzo del corriente año 2017.

Que, no debe olvidarse que en la 12ª Conferencia Internacional del CIC (ahora GANHRI), que se llevó a cabo en Mérida, Yucatán, México, en el mes de octubre de 2015, organizada en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), bajo el lema "*Los Objetivos de Desarrollo Sostenibles: ¿cuál será el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos?*", las 53 Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de todo el mundo, adoptaron la Declaración de Mérida, documento que establece claramente el Programa de Acción sobre Desarrollo Sostenible de las INDH hasta el año 2030.

Que en esa Declaración, su punto 17 dispone "*...para así contribuir a un enfoque que se base en los derechos humanos a la hora de poner en marcha la Agenda. Tales funciones y actividades incluyen, entre otras cosas, lo siguiente: (4) Colaborar con los titulares de deberes, los de derechos y otros actores clave, tales como; los organismos gubernamentales, parlamentos, el poder judicial, las autoridades locales, las oficinas nacionales de estadística, la sociedad civil, grupos principales, los grupos marginados, la corriente principal y los medios sociales, la ONU y otras instituciones internacionales y regionales, para concienciar y fomentar la confianza, y promover el diálogo y los esfuerzos concertados de un enfoque basado en los derechos humanos, para la ejecución y seguimiento de la Agenda, y abrir espacio para la participación de los titulares de derechos y la sociedad civil.*"

Que, también se expresa que las INDH deberán "(6) *Monitorear el progreso de la ejecución de la Agenda en los planos locales, nacionales, regionales*

p

*e internacionales, para denunciar cualquier desigualdad o discriminación en este sentido, incluso a través de enfoques innovadores para la recolección de datos y alianzas con los titulares de derechos, grupos vulnerables y marginados, para una vigilancia participativa e inclusiva y mediante la identificación de obstáculos, así como de acciones para el progreso acelerado.”.*

Que, asimismo se señala que las INDH habrán de “(7) Colaborar y responsabilizar a los gobiernos de los escasos avances o irregularidades sobre la puesta en marcha de la Agenda, incluyendo el tener en cuenta el progreso de su ejecución y los obstáculos a la hora de informar a los parlamentos, al público en general y a los mecanismos nacionales, regionales e internacionales, tales como el Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos, tales como: el Examen Periódico Universal, los procedimientos especiales, los órganos de tratados, así como los órganos de control de las Organizaciones Internacionales del Trabajo, las comisiones regionales de la ONU y el Foro Político de Alto Nivel.”.

Que, en ese sentido, debe recordarse que la A/RES/70/1, indica en su punto 78 que “Alentamos a todos los Estados Miembros 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.”.

Que, la Resolución A/HRC/31/NI/15 hace saber que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos deben monitorear el progreso de la Agenda en los planos locales, nacionales, regionales e internacionales, para denunciar cualquier desigualdad o discriminación en este sentido, incluso a través de enfoques innovadores para la recolección de datos y alianzas con los titulares de derechos, grupos vulnerables y marginados, para una vigilancia participativa e inclusiva y



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

00064/17



mediante la identificación de obstáculos, así como de acciones para el progreso acelerado.

Que, a su turno, el punto 95 de la Resolución A/HRC/33/33 señala que *"Se alienta a los Estados Miembros a dar seguimiento y aplicar las recomendaciones de las instituciones nacionales de derechos humanos."*

Que, en su punto 100 se indica que *"Se alienta a las instituciones nacionales de derechos humanos a seguir trabajando para lograr la aplicación, en colaboración con los principales asociados, de la Declaración de Mérida sobre el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la ejecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en la 12ª Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos."*

Que, en ese marco de actuación y cumpliendo con nuestras obligaciones internacionales, se dicta la presente resolución.

Que la Asesoría Legal y Técnica ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente se dicta de conformidad con lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Nacional y la autorización conferida por los Señores Presidentes de los bloques mayoritarios del H. Senado de la Nación, como de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, ratificada por su resolución 0001/2014 de fecha 23 de abril de 2014, y la nota de fecha 25 de agosto de 2015 del Sr. Presidente de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, que ratifica las mismas facultades y atribuciones otorgadas al Secretario General en la persona del Subsecretario, para el supuesto de licencia o ausencia del primero.

Por ello,

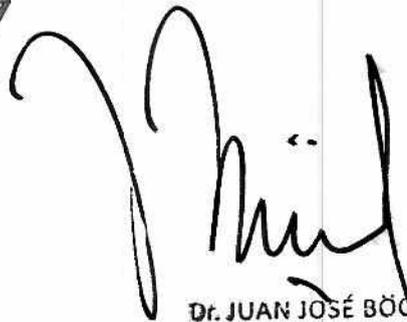
EL SUBSECRETARIO GENERAL DEL  
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Poner el contenido de esta resolución, muy especialmente su considerando 5., en conocimiento del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en estos dos últimos casos a través de sus oficinas ubicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ARTÍCULO 2º.- Regístrese, comuníquese y archívese.

RESOLUCION DP N° 00064/17



Dr. JUAN JOSÉ BÖCKEL  
SUBSECRETARIO GENERAL  
DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACIÓN



---

SUIPACHA 365 - C1008AAG  
CIUDAD AUTONÓMA DE BUENOS AIRES  
REPÚBLICA ARGENTINA  
0810-333-3762 / (011) 4819-1500  
[defensor@defensor.gov.ar](mailto:defensor@defensor.gov.ar)

---