

# Progresos y Desafíos II

---

EVALUACIÓN DE AVANCES DE LOS  
DERECHOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE:  
ALIMENTACIÓN, TRABAJO Y MEDIO AMBIENTE

---



DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
Provincia de Santa Fe



UNR Universidad  
Nacional de Rosario

---



# Progresos y Desafíos II

EVALUACIÓN DE AVANCES DE  
LOS DERECHOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE:  
ALIMENTACIÓN, TRABAJO Y MEDIO AMBIENTE



DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
Provincia de Santa Fe



UNR Universidad  
Nacional de Rosario



Federación Santafeína de  
Entidades Mutualistas  
"Brigadier General  
Estanislao López"



A.P.E.L.  
Santa Fe



Fundación  
Banco Santa Fe



Provincia  
de Santa Fe  
C.F.P.

.....

Progresos y desafíos II. Evaluación de los avances de los Derechos en la Provincia de Santa Fe: alimentación, trabajo y medio ambiente; Silvia Levín - 1a ed. - Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2021. 376 pp.; 30 x 21 cm.

ISBN 978-987-48099-0-2

1. Derecho al Trabajo. 2. Medio Ambiente. 3. Alimentación. I. Título. CDD 323.0982

.....

© Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe  
Santa Fe, Argentina, 2021.

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11723.  
Reservados todos los derechos.

Eva Perón 2726 (3000) Santa Fe  
(0342) 4573904 – 4573374  
<http://www.defensoriasantafe.gob.ar/>

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**

**Tedetintas** / [tedetintas@hotmail.com](mailto:tedetintas@hotmail.com)  
DGCv Pamela Nuñez / DGCv Martín Margüello

Impreso en Argentina / *Printed in Argentina*

.....

---

## Autoridades

---

### Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe

Dr. Raúl Lamberto

**DEFENSOR**

### Universidad Nacional de Rosario

Lic. Franco Bartolacci

**RECTOR**

---

## Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos

---

### **DIRECCIÓN GENERAL Y ACADÉMICA**

Dra. Silvia Levín

### **INVESTIGADORAS**

Mg. María Alejandra Ingaramo (**COORDINACIÓN TÉCNICA**)

Mg. María Angélica Pignatta (**COORDINACIÓN TÉCNICA**)

Lic. Luciana Araya

Lic. Cecilia Cappelletto

Lic. Mariana Díaz

### **ASESORAMIENTO TÉCNICO Y ESTADÍSTICO**

Mg. Paula Durán

---

## Agradecimientos

---

El Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos expresa su profundo reconocimiento a las dos instituciones públicas, a la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe y a la Universidad Nacional de Rosario que, desde 2017 y mediante una alianza estratégica institucionalizada a través de un Convenio de Cooperación, gestaron y llevaron adelante la iniciativa de Evaluación de avances en Derechos Humanos en el territorio santafesino. La disposición de ambas instituciones allanó caminos para el desempeño de la ardua tarea e impulsó el desafío que el Equipo tenía por delante en un universo de saberes y prácticas políticas en el que no se reconoce casi experiencia previa de evaluación, desde el enfoque adoptado.

A pesar del contexto complejo de pandemia por COVID-19 en el cual se gesta y se lleva adelante este trabajo (2020-2021), que atravesó las vidas y las realidades de todas las personas del mundo, la labor profesional fue intensa, rigurosa y, al mismo tiempo, sumó un quehacer de aprendizaje, de compromiso sostenido y de experiencias enriquecedoras.

Agradecemos entrañablemente a la *Dra. Laura Pautassi*, como persona y como académica, experta en Derechos Humanos y ex presidenta del Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (OEA), por el intenso y sostenido apoyo intelectual y afectivo a todo el Equipo, puesto de manifiesto

de los inicios de esta tarea y hasta la actualidad. Asimismo, cabe destacar su compromiso político y académico con los derechos humanos exhibidos en su tarea sistemática de tejer tramas y redes a fin de impulsar el enfoque en el país y en la región y, en esa línea, la vinculación que generó entre el Equipo y organismos de derechos humanos regionales (OEA-MESECVI), instituciones de investigación (CONICET), ámbitos gubernamentales nacionales y otras Universidades públicas del país.

Reconocemos el enorme esfuerzo y compromiso de colaboración en este estudio, desempeñado por el Equipo de Medio Ambiente de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, coordinado por el Defensor Adjunto.

Sumamos nuestra valoración y reconocimiento a todas las personas que nos brindaron su tiempo y experiencia para la realización de las entrevistas que constituyen uno de los insumos principales que alimentaron esta obra.

Asimismo, nuestro agradecimiento a las instituciones que apoyan financieramente este proyecto académico de evaluación y con ello queremos destacar su contribución al sostenimiento de este tipo de estudios que apuestan a democracias y modelos de desarrollo sostenibles e inclusivos que enriquecen al país y a la región.

## Índice

11	<b>Prólogos institucionales</b>
15	<b>Contribuciones</b>
17	<b>Introducción</b>
23	<b>Parte 1.</b> <b>Escenario y marco por el que transitan los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)</b>
25	<b>Capítulo 1.</b> Contextos e incidencia en los avances de los DESCAs
27	<b>1.1</b> El contexto regional interpela los avances en los derechos
27	<b>1.1.1</b> El desafío de los derechos en el camino hacia la igualdad: desde los derechos económicos sociales y culturales (DESC) a los (DESCA)
30	<b>1.1.2</b> La instrumentación política e institucional de la igualdad
35	<b>1.2</b> El contexto nacional y territorial de los DESCAs
40	<b>1.2.1</b> Federalismo y enfoque de derechos: tensiones y desafíos
41	<b>1.2.2</b> Organización social y política del cuidado, protección social y desarrollo
47	<b>Capítulo 2.</b> Marco teórico–metodológico de la evaluación
49	<b>2.1.</b> Políticas sociales y derechos humanos: una alianza para transformar las desigualdades
49	<b>2.1.1</b> Políticas sociales desde el enfoque de derechos
54	<b>2.1.2</b> La importancia de la evaluación desde el enfoque de derechos
55	<b>2.2</b> La matriz de evaluación de los derechos humanos
61	<b>2.3</b> Marco metodológico de la evaluación
62	<b>2.3.1</b> Antecedentes: tercera etapa de trabajo
64	<b>2.3.2</b> Estrategia metodológica: la importancia de los actores en la intersección entre políticas sociales y derechos humanos
64	<b>2.3.2.1</b> Innovaciones de la estrategia metodológica adoptada
65	<b>2.3.2.1.1</b> Transversalización del enfoque LGBTI en la matriz de evaluación
66	<b>2.3.2.1.2</b> Señales de progreso cualitativas: ampliación de actores
71	<b>2.3.2.2</b> Construcción de la matriz de evaluación: selección de indicadores.
77	<b>2.3.2.3</b> Relevamiento, procesamiento y sistematización de la información: fichas técnicas y fuentes de información utilizadas
83	<b>2.3.2.4</b> Análisis de la información relevada: hallazgos y recomendaciones

85	<b>Parte 2.</b> <b>Los derechos en la provincia de Santa Fe:</b> <b>Alimentación, Trabajo y Medio Ambiente</b>
87	<b>Capítulo 3.</b> Derecho a la Alimentación Adecuada
89	<b>3.1</b> Marco conceptual del derecho a la alimentación y los modos de producción
94	<b>3.2</b> Recepción del Derecho y Acceso a la Justicia
94	3.2.1 Tratados Internacionales. Constitución Nacional y Provincial
97	3.2.2 Legislación nacional y provincial
100	3.2.3 Acceso a la justicia
102	<b>3.3</b> Marco institucional nacional, políticas públicas y compromiso financiero
102	3.3.1 Marco institucional nacional y provincial para la garantía del derecho
105	3.3.1.1 Tarjeta Alimentar
106	3.3.1.2 Tarjeta Única de Ciudadanía y otras intervenciones
108	3.3.2 Contexto financiero y compromisos presupuestarios
113	3.3.3 Programas nacionales y provinciales vigentes
124	3.3.4 Descripción de la situación epidemiológica relacionada al derecho a la alimentación y factores determinantes
134	<b>3.4</b> Acceso a la información y participación. Señales de progreso
134	3.4.1 Acceso a la información y participación
136	3.4.2 Señales de progreso
141	<b>Capítulo 4.</b> Derecho al Trabajo
144	<b>4.1</b> Marco teórico y operativo del derecho al trabajo en la provincia de Santa Fe
158	<b>4.2</b> Marco normativo del derecho al trabajo en la provincia de Santa Fe. Recepción del derecho internacional, nacional y provincial
163	<b>4.3</b> Marco institucional, políticas públicas y compromiso financiero del derecho al trabajo en la provincia de Santa Fe
163	4.3.1 Marco institucional, políticas públicas y compromiso presupuestario en el ámbito nacional
169	4.3.1.1 Políticas públicas con perspectiva poblacional a nivel nacional
172	4.3.2 Marco institucional y políticas públicas de la provincia de Santa Fe
173	4.3.2.1 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe
177	4.3.2.1.1 Centros de Cuidado Infantil: entre políticas de cuidado y erradicación del trabajo infantil
180	4.3.2.2 Políticas de trabajo para Juventudes: del Programa Nueva Oportunidad al Santa Fe Más
181	4.3.2.3 Políticas de economía social y solidaria
185	<b>4.4</b> Mecanismos y procesos para el acceso a la justicia laboral
187	<b>4.5</b> Producción y acceso a la información pública del derecho al trabajo en la provincia de Santa Fe



193	<b>4.6</b> Señales de progreso
193	<b>4.6.1</b> Señal de progreso 1: Medidas de acción afirmativa en materia de género, población LGBTI y personas con discapacidad
194	<b>4.6.1.1</b> Medidas de acción afirmativa para el acceso de las mujeres a la toma de decisiones
196	<b>4.6.1.2</b> Cupo laboral
198	<b>4.6.2</b> Señal de progreso 2: Demandas, formato y consecuencias estratégicas-institucionales de las acciones de incidencia de la sociedad civil en relación al derecho al trabajo
207	<b>Capítulo 5.</b> <b>Derecho a un Medio Ambiente Sano</b>
210	<b>5.1</b> Marco teórico y operativo
214	<b>5.2</b> Recepción del derecho al medio ambiente sano desde los ámbitos internacional, nacional y provincial
221	<b>5.3</b> La institucionalidad reciente del derecho al medio ambiente sano: avances y tensiones
235	<b>5.4</b> Capacidades Estatales para la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente
237	<b>5.4.1</b> Medio Natural provincial y biodiversidad en riesgo
239	<b>5.4.1.1</b> Los Humedales de la provincia de Santa Fe
242	<b>5.4.2</b> Incendios en Bosques Nativos
246	<b>5.4.3</b> Recursos hídricos, suficiencia y calidad de las fuentes hídricas
248	<b>5.4.4</b> La emergencia del Cambio Climático
251	<b>5.4.5</b> Los recursos energéticos entre el dilema del agotamiento y las energías renovables
253	<b>5.4.6</b> La medición de la calidad del aire y su protección
255	<b>5.4.7</b> La protección de la calidad del suelo
256	<b>5.4.8</b> Producción y manejo de residuos tóxicos contaminantes
257	<b>5.5</b> Acceso a la justicia para garantizar el derecho al medio ambiente sano
259	<b>5.5.1</b> Principales aportes jurisprudenciales para fortalecer el ejercicio del derecho
260	<b>5.6</b> Señales de progreso
260	<b>5.6.1</b> Demandas, formato y consecuencias estratégicas-institucionales de las acciones de incidencia de la sociedad civil en relación al derecho al Medio Ambiente Sano (Señal de progreso 2)
263	<b>5.6.1.1</b> Principales demandas de las organizaciones de la sociedad civil respecto al derecho al medio ambiente sano en la provincia de Santa Fe
266	<b>5.6.1.2</b> Formato de las demandas de las organizaciones de la sociedad civil
268	<b>5.6.1.3</b> Incidencia de las acciones de las organizaciones de la sociedad civil
270	<b>5.6.2</b> Impulso de medidas de acción afirmativa en materia de género, etnia, raza, personas con discapacidad, adolescentes y LGBTI (Señal de progreso 1)

275	<b>Capítulo 6.</b> Tensiones y desafíos de los derechos durante la pandemia: esfuerzos del Estado en Alimentación, Trabajo y Medio Ambiente
277	<b>6.1</b> Los esfuerzos del Estado ante la pandemia: el foco en los derechos a alimentación adecuada y al trabajo
286	<b>6.2</b> La extensión de las brechas de los derechos durante el año 2020 en el marco de la Pandemia
295	<b>6.3</b> La agenda del derecho al medio ambiente en el marco de la pandemia
299	<b>Capítulo 7.</b> El camino de los derechos en la provincia de Santa Fe: Hallazgos y Recomendaciones
302	<b>7.1</b> Aproximaciones múltiples al estado de realización de los derechos evaluados
302	<b>7.1.1</b> Derecho a la Alimentación Adecuada: Hallazgos y Recomendaciones
313	<b>7.1.2</b> Derecho al Trabajo: Hallazgos y Recomendaciones
323	<b>7.1.3</b> Derecho al Medio Ambiente Sano: Hallazgos y Recomendaciones
338	<b>7.2</b> Hallazgos y Recomendaciones generales
338	<b>7.2.1</b> Hallazgos
342	<b>7.2.2</b> Recomendaciones
345	<b>Bibliografía general</b>
361	<b>Anexo</b>

## Prólogo del Señor Defensor del Pueblo de la Provincia de Santa Fe

Las Defensorías del Pueblo han ampliado significativamente su ámbito de actuación en las últimas décadas como respuesta a los nuevos problemas y necesidades emergentes en sus comunidades. Desde su inicial —y restrictiva— función de control de los organismos públicos del Estado han evolucionado hacia la asunción de un complejo espectro de acciones y de intervenciones protectoras en múltiples esferas de la vida social. Ha sido en este contexto que en 2017 hemos comenzado en nuestra Defensoría una nueva experiencia de trabajo y de investigación consistente en un proyecto de evaluación cualitativa inspirado en los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (aprobada en septiembre de 2015), para el cual celebramos un convenio de colaboración recíproca con la Universidad Nacional de Rosario, que sigue vigente.

La gestación de estos proyectos académicos de monitoreo de derechos se remite tanto a la décimo segunda Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos —realizada en Mérida (México) en octubre de 2015— que aprobó por unanimidad la Declaración que insta a los organismos nacionales de derechos humanos a asumir la tarea de evaluación del progreso efectivo de los objetivos y metas de la Agenda 2030, como a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, conocida como «Hábitat III» —desarrollada en Quito en octubre de 2016— en donde se gestó la «Nueva Agenda Urbana» y en donde las Defensorías del Pueblo de Latinoamérica asumieron ante la Organización de las Naciones Unidas la responsabilidad de oficiar como organismos veedores en sus respectivos países del avance de los derechos en los niveles nacional, provincial y municipal. Desde entonces, y siempre con la inestimable colaboración de las Universidades Nacionales radicadas en la provincia de Santa Fe, hemos sostenido nuestro empeño fincado en dar continuidad a este tipo de evaluaciones científicamente fundamentadas, en la confianza de que este proceso se irá replicando progresivamente por todo el continente como instrumento heurístico—evaluativo idóneo para el seguimiento del avance universal de los Derechos Humanos.

La pandemia desatada en 2020, sus efectos catastróficos para la vida de millones de personas, el aumento exponencial de la pobreza y del hambre, la pérdida de innumerables puestos de trabajo, los desbordes incontrolables del cambio climático, ponen en cuestión nuestro actual sistema de vida y al mismo tiempo intensifican la necesidad imperiosa de hacer realidad los objetivos de la Agenda 2030, que sabiamente nos interpelan a «no dejar a nadie atrás», erradicar la pobreza, hacer frente al cambio climático y construir sociedades pacíficas e inclusivas. Lo que seguramente consideramos hoy como un espejismo idealista requiere de nuestro máximo esfuerzo comunitario para que deje de ser tal y pueda transmutarse en una promisorio realidad.

El libro que hoy ofrecemos a la comunidad de lectores y de interesados en la problemática de los Derechos Humanos —de nuestro país y de nuestros países hermanos— tiene como objeto de análisis tres acuciantes problemáticas que afectan en un sentido global a las posibilidades de construir una sociedad más justa e inclusiva: ellos son el *derecho a la alimentación adecuada*, el derecho al trabajo y el derecho a un medio ambiente sano, que constituyen hoy temas de la agenda pública y de la agenda de gobierno, en nuestro país y en nuestra provincia. Que esas temáticas integren ambas agendas implica que encauzan luchas sociales y políticas cuya con-

quista está en ciernes. En un contexto de pandemia, las problemáticas que cada uno de ellos aborda fueron exacerbadas por la realidad a la vez que potenciaron la oportunidad por más y mejores respuestas. En ese desafío, orientado por los cambios, la alimentación adecuada transita, progresivamente, desde una concepción asistencial hacia una concepción de derechos; el trabajo vivencia un pasaje en su tratamiento político desde una visión capitalista concentrada y excluyente a una visión capitalista redistributiva e incluyente; y el medio ambiente se disputa en el pasaje necesario desde una visión antropocéntrica a una visión eco céntrica sistémica.

Ahora bien, la innovación principal que presenta este estudio, pionero en el país y en la región, es que utiliza indicadores de derechos humanos para la medición de avances en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en la provincia de Santa Fe. Los indicadores son como hojas de ruta que orientan, que señalan —principalmente al Estado, que es el obligado prioritario en materia de derechos humanos— 1) *por dónde* debe conducir sus acciones para no salirse de cauce, esto es, llegar a buen puerto y por el camino más corto (las *categorías conceptuales* son herramientas que orientan claramente ese rumbo: recepción del derecho, contexto financiero y compromiso presupuestario, capacidades estatales o institucionales); 2) *por qué* debe hacerlo de una manera y no de otra (siguiendo los principios transversales de igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y acceso a la información y participación) y 3) *para qué*, es decir, efectividad del ejercicio de los derechos humanos, no sólo el reconocimiento formal —legal— sino la garantía de utilizarlos a través de las políticas en sus distintas fases y procesos —indicadores estructurales, de proceso y de resultado— que contribuyen a obtener una mirada amplia de los compromisos que asume el Estado, las acciones o esfuerzos que realiza y los efectos que alcanza.

Estos indicadores de derechos humanos se complementan este año con *señales de progreso cualitativas* y como otro aporte innovador, el Equipo construyó metodología propia para abordar señales de progreso. Las señales de progreso intentan captar la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que le da al fenómeno evaluado. Así se pudieron captar opiniones diversas (organizaciones sociales, movimientos sociales, especialistas, sindicatos, etc.) que enriquecieron el estudio. La evaluación de derechos humanos realizada permitió complementar indicadores de carácter cuantitativo (que miden principalmente la magnitud de los hechos) con indicadores cualitativos (que permiten interpretarlos y analizarlos con mayor nivel de complejidad)

En definitiva, los temas de que trata este libro refieren a problemas concretos que han afectado en forma aguda a nuestra provincia de Santa Fe —pero que son comunes a numerosas regiones del planeta— y que exigían un severo estudio de la situación para poder formular, con fundamento científico, las medidas correctivas adecuadas que podrían impedir su repetición. Ciertamente que un objetivo de semejante dimensión requiere del esfuerzo y de la participación comprometida de numerosas instituciones y grupos de trabajo, públicos y privados. Nuestra institución ha querido, con este libro, participar y hacer su propio aporte para la discusión de estos temas, con la ilusión de que pueda ayudar, humildemente, en su solución.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe quiere agradecer especialmente a la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), a la Fundación Banco de Santa Fe (FBSFe), a la Federación de Entidades Mutualistas y a la Asociación del Personal Legislativo de Santa Fe (APEL) por su valiosa colaboración para la concreción de este proyecto que conjuga el trabajo científico con la mirada social.

*Dr. Raúl Lamberto*

## Prólogo del Señor Rector de la Universidad Nacional de Rosario

El presente libro da cuenta de las capacidades de la alianza estratégica establecida entre la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe y la Universidad Nacional de Rosario, a través de la notable y sostenida tarea del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos. En tal marco, esta obra constituye una nueva contribución en la investigación sobre políticas públicas subnacionales desde el enfoque de derechos. La indagación se concentra en esta oportunidad sobre el derecho a una alimentación adecuada, el derecho al trabajo y el derecho al medio ambiente sano. Derechos cuyo ejercicio se ve permanentemente tensionado por factores diversos, más críticamente aún en el contexto de la pandemia. Un severo condicionamiento de carácter global, que profundiza desigualdades y visibiliza con crudeza las deudas pendientes que los estados democráticos aún tienen con sus sociedades.

Desde esta perspectiva la presente publicación realiza un aporte sustantivo a la hora de profundizar nuestra comprensión de los desafíos contemporáneos, particularmente en materia derechos humanos a partir de una evaluación subnacional. En este sentido, la investigación brinda conocimiento situado, construido a través de un riguroso diseño metodológico, en base a evidencia empírica de carácter oficial. Asimismo, este volumen propone referencias de interés para muchos campos: los estudios de políticas públicas, los estudios de articulación multinivel entre distintas escalas gubernamentales, los estudios de capacidades estatales, entre otros.

Siguiendo a Boaventura de Sousa Santos (2012: 143) la incidencia de la universidad pública en las políticas públicas está asociada a la posibilidad y la necesidad de priorizar las políticas sociales — educación, salud, seguridad social — en las agendas de gobierno. Tal proceso, requiere de una vinculación dialógica entre los actores universitarios y las agencias gubernamentales correspondientes, en una dinámica habilitadora para la construcción de estrategias eficaces, eficientes y mensurables, capaces de mejorar la calidad de vida de la población.

Por tanto, es prioridad de la Universidad Nacional de Rosario promover el desempeño del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, así como disponer los recursos y aportes necesarios para participar activamente en la formulación e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos. De la misma forma, resulta prioritario contar con capacidades para la evaluación periódica como actividad inescindible de la tarea gubernamental. La información sistemática, relevante, comparable, rigurosamente producida, constituye un insumo indispensable para los procesos decisorios. Los hallazgos y recomendaciones formuladas a partir del análisis de tan valiosa información, reafirman asimismo esta responsabilidad de la universidad pública ante los desafíos sociales y políticos de su tiempo.

La posibilidad de innovar, de construir escenarios deseables, de configurar nuevas herramientas de gestión con enfoque de derechos se constituyen en acciones concretas gracias a la tarea de espacios colaborativos como el Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe y la Universidad

Nacional de Rosario. La convicción reside en el serio propósito de dar nuevas y mejores respuestas a una sociedad que nos exige estar a la altura de tal complejidad.

A modo de reflexión final es preciso destacar que la presente publicación —además de visibilizar el resultado de un meritorio trabajo—, da cuenta de un modo de ser y hacer en la universidad pública. Un *ethos* indisolublemente ligado a nuestro compromiso institucional con el campo de los derechos humanos en el siglo XXI y las agendas gubernamentales orientadas a su ampliación y garantía.

*Lic. Franco Bartolacci*

## Contribuciones

*Progresos y Desafíos II*, así como las publicaciones que le antecedieron, es el resultado de una doble conjunción virtuosa: la colaboración recíproca entre dos instituciones públicas muy valoradas de nuestra provincia, como lo son la Defensoría del Pueblo y la Universidad Nacional de Rosario, y el entrelazamiento de dos manifestaciones culturales clave de la sociedad, como son el conocimiento científico y los Derechos Humanos, que en esta oportunidad avanzan en la investigación de temas tan cercanos y críticos como el derecho a la alimentación adecuada, el derecho al trabajo y el derecho a un medio ambiente sano en la provincia de Santa Fe.

Conscientes del valor social de este proyecto académico, nuestra institución ha decidido apoyar esta iniciativa con la convicción de que sus resultados proveerán de nuevos conocimientos e información pública que redundarán en el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población santafesina y, en particular, de los grupos sociales más vulnerables.

A.P.E.L. SANTA FE



Habida cuenta de las transformaciones recientes en materia de Derechos Humanos y el aumento de las desigualdades en nuestras sociedades, el presente libro realiza una contribución relevante para la política gubernamental en torno a la promoción de los nuevos derechos denominados económicos, sociales, culturales y ambientales desde el enfoque de igualdad sustantiva que insta a crear condiciones de igualdad real de vida principalmente en comunidades vulneradas. El aporte visibiliza a la economía social y solidaria como andamiaje de políticas sociales donde el movimiento mutual nacional y santafesino confluye desde sus principios y prácticas cotidianas en la agenda pública que pone en relieve sus luchas históricas en cuanto al desarrollo local sostenible con igualdad.

El trabajo recupera además, el retroceso en los indicadores de bienestar y de igualdad en la excepcionalidad de la pandemia, haciendo eje en el derecho a la alimentación adecuada, derecho al trabajo y derecho a un medio ambiente sano, coyuntura signada por un accionar conjunto de las organizaciones de la sociedad civil y los diferentes niveles del Estado donde la economía social tuvo y tiene un rol fundamental para garantizar coberturas básicas a toda la población.

Mención especial merece el trabajo realizado por el equipo de investigadores e investigadoras que sortearon el desafío de adaptar el diseño de su investigación a las medidas de cuidado sanitario y pudieron finalizar el libro al tiempo que su lectura se vuelve imprescindible para analizar la sociedad actual y sus horizontes de transformación.

Por iniciativa de la comisión de mujeres de la Federación Santafesina de Entidades Mutualistas Brigadier General Estanislao López que participó de este valioso aporte en el marco de un convenio de colaboración con la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe.

*Narciso Carrizo*  
**PRESIDENTE DE LA FEDERACIÓN  
DE ENTIDADES MUTUALISTAS**



Federación Santafesina de  
Entidades Mutualistas  
**"Brigadier General  
Estanislao López"**





## Introducción

El campo de los derechos humanos en el siglo XXI moviliza la agenda pública y acciona en la agenda de gobierno de nuestro país en el marco de una larga trayectoria de luchas y de conquistas producidas tanto en el plano formal de las leyes como en el plano de la efectividad de las políticas, con fuerte impulso internacional y regional, para transformar las injusticias políticas, sociales, económicas, culturales y ambientales que atraviesan las condiciones de vida y el bienestar.

Esa trayectoria del enfoque de derechos humanos de las políticas gubernamentales, en el plano de la efectividad, se profundizó en 1983 cuando se enfrentaron injusticias con derechos políticos y civiles y se logró, de este modo, recuperar la democracia del terrorismo de Estado y juzgar a los culpables por las violaciones masivas, torturas y desapariciones que protagonizaron casi una década de la historia de nuestro país. En 1994, con la Reforma Constitucional, los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos adquieren, en el plano formal, el máximo *status* constitucional y se incorporan así al sistema normativo nacional. Este proceso de constitucionalización de los derechos en Argentina implicó, a la vez, un punto de inflexión en esa trayectoria formal, en la medida en que a los clásicos derechos humanos (los derechos políticos y los derechos civiles) se les suman los derechos económicos, sociales, culturales (DESC) y a ellos los derechos ambientales (DESCA).

Desde el año 2000, en nuestro país, el enfoque de derechos de las políticas gubernamentales se va abriendo camino, de manera gradual, y los DESC interpelan a los clásicos derechos políticos y civiles a partir de una concepción más exigente y robusta de igualdad (Abramovich, 2021). El principio liberal clásico de igualdad (negativa) ante la ley —igualdad de derechos o igualdad formal de trato para todas las personas y evitar diferencias irrazonables— que nutrió a los derechos políticos y a los derechos civiles ya no es suficiente aún en democracia para encarar el desafío de las desigualdades estructurales que exacerbaban al país y a la región, que desde hace más de tres décadas no hacen más que profundizarse. La noción más robusta de igualdad, estructural o igualdad sustantiva (igualdad positiva), exige que el Estado garantice no sólo un piso igual de derechos para todas las personas, sino que además adopte medidas positivas para crear condiciones de igualdad real de vida, en particular respecto a poblaciones en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente excluidas o discriminadas. Desde 2010, el reto principal del país y de la región es enfrentar las injusticias sociales, económicas, culturales y ambientales para lograr consolidar los procesos democráticos en el marco de modelos de Estado intervencionistas y con un horizonte de desarrollo sostenible ambiental con igualdad.

En este marco, el Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe y de la Universidad Nacional de Rosario

viene ejercitando de manera sistemática desde 2017<sup>1</sup> la evaluación subnacional en derechos humanos (DESC), como un aporte a la producción de conocimientos, a la sistematización de información oficial y a la formulación de recomendaciones para la acción política gubernamental con enfoque de derechos. En la etapa actual, 2020–2021, cuyos resultados presentamos en esta publicación, la evaluación subnacional realizada por el Equipo es sobre tres DESC (derecho a la Alimentación Adecuada, derecho al Trabajo y derecho a un Medio Ambiente Sano).

La pandemia afectó significativamente el goce de derechos efectivos por parte de la ciudadanía santafesina, visibilizó y profundizó las desigualdades. El accionar de los diferentes niveles del Estado también fue interpelado por la pandemia y se tomaron medidas particulares que contribuyeron a enfrentar riesgos para sostener un piso mínimo de bienestar en la población, en un marco nacional y mundial de afectación de la economía. Se hizo imperativo el análisis específico y riguroso sobre estos efectos. Al mismo tiempo, la pandemia incidió en todo el proceso de evaluación e impuso al Equipo condicionantes propios del caso y ese escenario de trabajo complejizó esta etapa. No obstante, asumimos los desafíos con nuevas estrategias de investigación, se potenciaron los esfuerzos colectivos y se enfatizaron las solidaridades para alcanzar este producto final.

Los tres derechos que evaluamos en esta oportunidad transitan procesos de transformación con algunas particularidades territoriales y forman parte de la agenda pública y de la agenda gubernamental. Estos procesos, y a manera de anticipo dado que a lo largo de la obra se retoman y se fundamentan apoyados en evidencia empírica, responden a nuestro entender a razones comunes. La primera razón es el paso de una visión más tradicional a otra más amplia, que se traduce en algunos procesos de cambio gradual, tanto formales como en la implementación de políticas. Así, se puede visibilizar, en el tratamiento político de la alimentación, el pasaje de una visión asistencialista a una visión de derechos; en el tratamiento político del trabajo, el pasaje de una visión capitalista concentrada y excluyente a una visión capitalista redistributiva e incluyente; y en el tratamiento político del medio ambiente, el pasaje de una visión antropocéntrica a una visión eco céntrica sistémica. Este pasaje no es lineal ni tampoco inmediato: implica remover obstáculos estructurales que frenan la inclusión social (por ejemplo, el modelo de desarrollo y el modelo de Estado que lo impulsa, el sistema productivo del capitalismo, la concentración de riqueza, recursos e ingresos, el lugar asignado a la participación social en el proceso de producción de las políticas, etc.) y otros obstáculos más funcionales institucionales, políticos y financieros. La segunda razón es la presencia de rasgos incipientes en lo social desde fines de 2019, que indican que transitamos hacia una democracia más distributiva y más participativa en re-

1. En 2017, se publicaron los resultados de la evaluación en el libro *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local. Evaluación del estado de avance en Rosario en 2017*; en 2019, se publicaron los resultados de la evaluación provincial en los libros *Progresos y Desafíos de los derechos en la provincia de Santa Fe. Evaluación del estado de avance*, y en 2020, *Trastienda de la evaluación en derechos humanos. Guía del proceso de trabajo*. Disponibles todos en: <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/institucionales/area-de-investigacion-y-evaluacion-en-derechos-humanos>. Asimismo, en ese portal web, se pueden consultar y acceder a otras producciones del Equipo, así como también a material empírico (Fichas Técnicas) ordenado según la metodología del enfoque de derechos humanos utilizada.

lación a otras coyunturas políticas. El escenario actual, en el cual transcurre este proceso gradual, aún con pandemia y controversias, es más favorable a la ampliación progresiva de la ciudadanía inclusiva a través de los derechos. En cambio, el período político 2015–2019 fue menos favorable, restrictivo y hasta regresivo en materia de derechos. Nuevos desafíos institucionales se presentan a partir de un debilitamiento global de la democracia liberal. En este escenario más favorable a los derechos, en términos de federalismo, es más probable que se potencie el proceso de coordinación entre los distintos niveles de Estado, independientemente de la coincidencia política, necesario para efectivizar el bienestar de la población santafesina.

La tercera razón es que hay un horizonte y un andamiaje más claro, tanto en términos formales como en términos operativos, impulsado fuertemente a nivel regional por diversos organismos de derechos humanos, recepcionado en algunos ámbitos gubernamentales que seguidamente se tratan y con importantes esfuerzos para su implementación. Esa recepción e implementación son avances graduales que destacan la alianza estratégica entre política social y enfoque de derechos humanos (identificados en esta evaluación a través de algunos senderos estratégicos) y el lugar de brazo derecho que ocupan para alcanzar el desarrollo sostenible ambiental con igualdad.

El libro que presentamos consta de dos partes y 7 capítulos. La primera parte refiere al escenario y marco conceptual y metodológico por el que transitan los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). El primer capítulo ofrece un marco general, conceptual y operativo, en el cual se inscribe el análisis y se orienta el estudio de los derechos humanos evaluados, así como también, se muestra el pasaje evolutivo, en la región, de los DESC a los DESCA. Ese marco está situado en un escenario que tiene como punto de partida el ámbito regional, impulsado por los organismos de derechos humanos, continúa con el ámbito nacional y su anclaje en derechos humanos, con énfasis en los sucesos de los últimos años, para finalizar con las particularidades territoriales en que se enmarca y transita la evaluación. El segundo capítulo es de carácter metodológico, profundiza en la explicación descriptiva de la estrategia desplegada por el Equipo y realiza algunos aportes conceptuales sustantivos (señales de progreso cualitativas), utilizados como soporte empírico y enriquecedor de la estrategia, y para significar y sustentar algunas elecciones adoptadas en el proceso.

La segunda parte aborda la evaluación de tres derechos humanos en la provincia de Santa Fe: Alimentación, Trabajo y Medio Ambiente. Se organiza el análisis de los resultados de la evaluación de cada derecho en la provincia en tres capítulos específicos (capítulo 3, derecho a la alimentación adecuada; capítulo 4, derecho al trabajo y capítulo 5, derecho a un medio ambiente sano). Cada uno se ordena en base a lineamientos conceptuales y operativos que brindan la matriz metodológica adoptada, apoyados en evidencia empírica de carácter oficial que alimenta los indicadores de derechos humanos (fuentes primarias y fuentes secundarias) y enriquecido con aportes innovadores provenientes de señales de progreso (indicadores cualitativos). El capítulo seis enfatiza en las tensiones y desafíos que asumen los tres derechos durante la pandemia, así como también sintetiza los principales esfuerzos realizados por el Estado (nacional y provincial) para dar respuestas inme-

diatas a las problemáticas involucradas. Por último, el capítulo 7 presenta los principales hallazgos identificados en el trabajo empírico (hallazgos por derecho y hallazgos comunes) y las recomendaciones que pueden orientar la acción gubernamental (recomendaciones por derecho y recomendaciones generales comunes) que derivan de la evaluación territorial realizada. Esta evaluación aporta también hallazgos y recomendaciones derivadas de las señales de progreso (cualitativas) de cada uno de los derechos evaluados.

Es importante aclarar que el Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos llevó adelante este trabajo en un período muy breve (8 meses) agravado por la situación de pandemia que atraviesa el país desde marzo de 2020.

### Síntesis de la información sociodemográfica de la provincia de Santa Fe

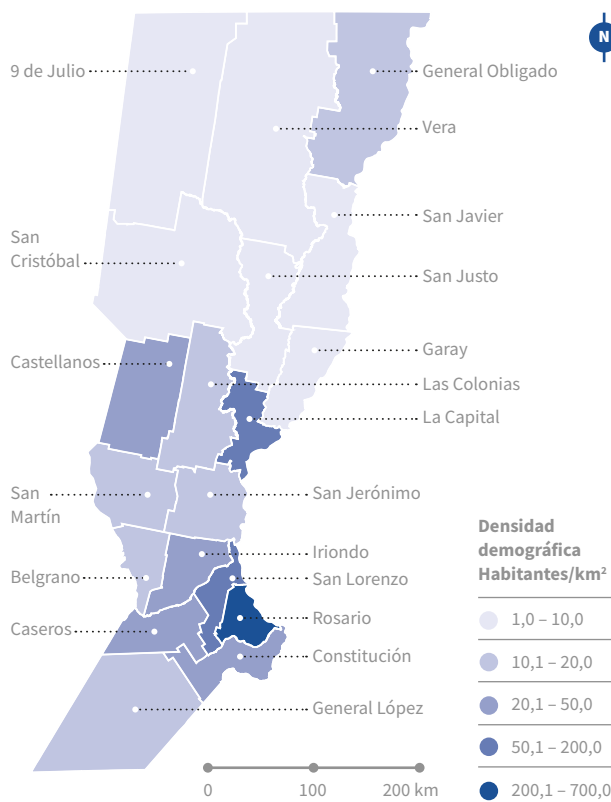
La provincia se encuentra ubicada en una posición estratégica dentro de Argentina y del corredor bioceánico sudamericano. Tiene una superficie total de 133.007 km<sup>2</sup>, lo que representa el 4,78 % del total de la superficie del país, sobre los 2.780.000 km<sup>2</sup> que posee Argentina, y ocupa el 10° lugar en importancia por su superficie entre las provincias argentinas.

MAPA 1. Santa Fe, Argentina y América Latina.



Fuente: elaboración propia en base al Instituto Geográfico Nacional de la República Argentina (IGN).

MAPA 2. Mapa demográfico de la provincia de Santa Fe. 2010.



Fuente: elaboración propia en base a IDESF e INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Año 2010.

Según los datos oficiales del Censo 2010, la provincia de Santa Fe contaba con una población de 3.257.907, conformada en un 48,5% por varones y en un 51,5% por mujeres. Teniendo en cuenta las proyecciones de población por provincia elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en base al Censo Nacional 2010, la población estimada al 1° de julio de 2020 alcanza un total de 3.536.418 habitantes. Sobre los 44.271.041 de habitantes que tiene la República Argentina, la provincia representa el tercer distrito con mayor cantidad de habitantes luego de la provincia de Buenos Aires y la provincia de Córdoba.

En cuanto a su geomorfología, la provincia es una extensa llanura que oscila entre los 10 y los 125 metros sobre el nivel del mar. Esta oscilación permite distinguir dos regiones geográficas: la Llanura Chaqueña y la Llanura Pampeana. Limita al Este con Entre Ríos y Corrientes, al Norte con Chaco, al Oeste con Santiago del Estero y Córdoba, y al Sur con Buenos Aires. Políticamente, se encuentra dividida en 19 departamentos. La capital política es la ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz y cuenta con 57 municipios y 308 comunas. Rosario y su área Metropolitana Gran Rosario (AMGR) es la zona de la provincia donde se concentra la mayor cantidad de población con 992.594 habitantes para la ciudad y 1,4 millones de personas para el AMGR (Censo 2010).

*Dra. Silvia Levín*

**DIRECTORA GENERAL Y ACADÉMICA**



**P1**

**Parte 1.**  
Escenario y  
marco por el  
que transitan  
los derechos  
económicos,  
sociales,  
culturales  
y ambientales  
(DESCA)







**Capítulo 1.**  
Contextos e  
incidencia en  
los avances  
de los DESCA



## 1. Contextos e incidencia en los avances de los DESCA

### 1.1 El contexto regional interpela los avances en los derechos

#### 1.1.1 El desafío de los derechos en el camino hacia la igualdad: desde los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) a los DESCA

La incertidumbre global frente al impacto social de una crisis sanitaria sin precedentes, une a los países del mundo. Los efectos de la pandemia por coronavirus (COVID-19) se extendieron a todos los ámbitos de la vida humana, alteraron las relaciones sociales y de convivencia, paralizaron las economías y generaron cambios profundos en las sociedades y en su vinculación con la naturaleza; en definitiva, deterioraron las condiciones de vida de las poblaciones en el planeta.

En la región, la pandemia puso en evidencia y exacerbó las grandes brechas estructurales, y los costos de la desigualdad se tornaron insostenibles. Si bien los efectos económicos y sociales de la pandemia son universalmente devastadores, en América Latina y el Caribe esa situación se profundizó más aún y la hizo más vulnerable por los problemas estructurales preexistentes Covid-19, principalmente: alta degradación ambiental con impactos sociales y económicos, elevados niveles de desigualdad, informalidad laboral, desprotección social, baja productividad, urbanización precaria y acceso insuficiente a servicios públicos básicos, inseguridad alimentaria y nutricional, alto grado de pobreza, disparidades de género y diversidad.

La pandemia afecta a la región en momentos económicos difíciles, pero también sociales y ambientales (CEPAL, 2021). Y lo hace porque la región está estructurada en base a una «cultura del privilegio» (CEPAL, 2010, 2012 y 2014), enraizada desde la época colonial a través del colonialismo, el clasismo, el racismo y el patriarcado, que «fabrica» desigualdades y adquiere carácter sistémico. Hoy se enfrenta esa realidad con una actitud proactiva y no reactiva, y la apuesta regional (impulsada por los organismos internacionales y regionales de derechos humanos) genera un punto de inflexión que pone en tensión dos matrices opuestas que se disputan en la cultura del desarrollo: **1.** la cultura del privilegio que persiste, naturaliza y reproduce las desigualdades desde la colonia y **2.** la cultura de la igualdad que es impulsada, por crecientes y activas demandas ciudadanas de reconocimiento recíproco (CEPAL, 2018), y sostenida por la igualdad de derechos como valor fundamental de las democracias del siglo XXI.

Aunque invisibilizadas en el inicio de la pandemia, las desigualdades reproducidas por cultura del privilegio, hoy se exacerbaban. Un ejemplo claro es la distribución de las vacunas no solo en el interior de cada país, sino entre ellos.

Visibilizar y considerar las desigualdades en las respuestas a la pandemia es clave. Así, por ejemplo, en el contexto actual, desde la perspectiva de los determinantes sociales de la salud,

el deterioro de las condiciones económicas de los hogares, con el consiguiente aumento de la inseguridad alimentaria y nutricional (FAO/CEPAL, 2020), podría incrementar un círculo vicioso de pobreza y mal estado de salud en el caso de amplios sectores de la población, lo que repercutirá en las sociedades a largo plazo. Asimismo, desde la perspectiva de género, orientación sexual e identidad de género, la pandemia por violencia de género (Maffia, 2020) y la homofobia social y estatal junto a discriminaciones por disidencias sexuales diversas (Informe de ONU, Experto independiente, 2017) de no ser atendidas, reproducen y exacerbaban los patrones de exclusión social y violencia (Informe de ONU, Experto independiente, 2020).

La disputa entre los dos modelos culturales (dos modelos de desarrollo), enmarcada en procesos a mediano y largo plazo, se alimenta con la participación y el activismo social, y se instala en la realidad política e institucional de los países a partir de la determinación recíproca que existe entre cultura e instituciones. Esa relación determinante, conectada al desarrollo, puede resultar virtuosa (transformadora) o viciosa (*statu quo*). Así, en la medida en que prevalezca una cultura del desarrollo proclive a la innovación (virtuosa), cuidado ambiental e igualdad de derechos tenderá a plasmarse en instituciones que promuevan un desarrollo sostenible centrado en la igualdad como valor fundamental. Una cultura viciosa, proclive al *statu quo* (enmarcada en la regresividad, en el activismo «anti-derechos» de los últimos años en Argentina y otros países), puede paralizar ciertos cambios. Por otra parte, las normas, prácticas y comportamientos sedimentan en las instituciones a través de visiones del mundo y de la sociedad; así como también los esfuerzos de gestión y planificación encaminan al desarrollo en una dirección específica (virtuosa o viciosa) a través de la política y las políticas (CEPAL, 2018: 228).

En este escenario, el desafío democrático actual es revertir las crecientes desigualdades y transitar por las complementariedades que existen entre igualdad, eficiencia productiva y sostenibilidad ambiental (CEPAL, 2018). Un punto de partida, impulsado por la comunidad científica y movimientos sociales de la región, fue garantizar que efectivamente el desarrollo sea sostenible, esto es que la sostenibilidad ambiental sea transversal a la agenda de desarrollo regional y que constituya un objetivo de todas las políticas públicas y programas. Más allá de la legislación prolífica y de las instituciones ambientales existentes, se considera necesario «levantar el perfil del tema» e incorporarlo en las políticas y en las matrices decisorias de las diversas dimensiones del desarrollo. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 impulsan el tema en esa dirección, no así los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Cumbre del Milenio, 2000) que fueron observados principalmente por no incorporar la sostenibilidad ambiental como tema transversal a la agenda del desarrollo (CEPAL, Acerca de Medio Ambiente).

Otro paso clave en este derrotero fue vincular desarrollo económico y social con medio ambiente, en la medida en que, en sus orígenes (1960–1970), la temática estuvo asociada a problemas específicos ambientales y no a aspectos amplios y globales como el desarrollo (Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo 1972). Recién a partir de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) se institucionaliza el concepto de desarrollo sostenible (y sus principios), y con él se marca un punto de inflexión en el tratamiento y gestión del Medio Ambiente a nivel

internacional. En 2007, en el Cuarto Informe del Panel intergubernamental de Expertos en Cambio Climático, se declaró que el mayor riesgo ambiental global es el cambio climático, que afectaría en mayor medida a poblaciones vulnerables. En 2012, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20, denominada *El futuro que queremos*) se acuerdan medidas prácticas para la implementación del desarrollo sostenible en torno a dos ejes principales: la «economía verde» en el contexto del desarrollo sostenible, y la erradicación de la pobreza en el marco institucional para el desarrollo sostenible. El debate y las decisiones apuntaron a fortalecer la idea de un cambio de paradigma en el desarrollo para la protección efectiva del Medio Ambiente y con él posibles nuevas oportunidades de crecimiento económico (CEPAL, *Acerca de Medio Ambiente*). En línea con esta orientación política internacional y regional, y como incidencia conjunta en Argentina, Naciones Unidas organizó un Panel multisectorial de presentación de su Informe sobre Covid-19, denominado «Covid-19 en Argentina: impacto socio económico y ambiental» (01/07/2020), e integrado por el coordinador residente de Naciones Unidas en Argentina y representantes de las oficinas en el país de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ONU Mujeres, la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y UNICEF.

Así, entre las principales declaraciones del Panel, se destaca: «Argentina es un país con capacidad de producir alimentos para 400 millones de personas y hoy debe brindar asistencia a 11 millones. Las principales víctimas de esta pandemia son las niñas, niños y adolescentes así como las mujeres y adultos mayores. Las desigualdades se han puesto en evidencia por esta crisis» (ONU). Se señala también la necesidad de la protección social con el mundo productivo, en un marco fiscal robusto y un marco económico sostenible de crecimiento inclusivo y equitativo, así como mantener el equilibrio con los ecosistemas al padecer sus impactos. La OMS enfatizó «escalar la arquitectura de la salud pública» de manera sostenible en el tiempo, con una mayor inversión en recursos humanos con el objetivo de impactar en la economía y en el desarrollo. La OIT remarcó la inmediata reacción de Argentina en protección social al sector más vulnerable del trabajo (Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción —ATP—, Ingreso Familiar de Emergencia —IFE—) frente a la crisis por la pandemia. Estas medidas, alineadas con las regulaciones de la OIT estimulan, aunque con limitaciones, la economía y protegen a las personas trabajadoras.

Asimismo, UNICEF puso énfasis en la profundización de las desigualdades en la pobreza infantil y en el crecimiento de las brechas sociales. La ubicación de las viviendas es el factor que más incide (villa o barrio popular) en estos procesos; y si se cruzan estos datos con los de pobreza estructural, se refuerzan las desigualdades y la pobreza con la precariedad en el acceso a servicios públicos básicos de esa población. ONU Mujeres recalcó que la crisis afecta de distinta manera a las personas, según géneros, de modo tal que los efectos de la cuarentena fueron críticos, como la discontinuidad en los servicios de las redes de protección social, al impactar en los determinantes sociales de la salud (físico, psíquico, ambiental, emocional), el bienestar de las mujeres y las desigualdades.

En síntesis, la heterogeneidad estructural sistémica cimentada por la cultura del privilegio nutre múltiples trayectorias de desigualdades y reproduce las brechas sociales. El desafío,

desde la cultura de la igualdad del desarrollo sostenible, es enfrentar los cimientos de las desigualdades sociales junto con las desigualdades ambientales en tanto van de la mano y se entrecruzan. Generan escenarios de exclusión, segregación, discriminación múltiple y simultánea que redundan en una mayor vulnerabilidad o desplazamientos. Entre las generaciones actuales y las que vendrán, la destrucción ambiental creciente provoca desigualdades ambientales. Estas son producto del presente consumo diferenciado y de la inequidad en las trayectorias de crecimiento y desarrollo futuro para lograr niveles adecuados de bienestar.

La problemática ambiental se entrecruza de distintas maneras con los temas de territorio, infraestructura y ordenamiento urbano, con la política industrial, productiva y tecnológica, con la creación de bienes y servicios públicos, con la política alimentaria, con la dinámica del mercado de trabajo, etc. El desafío es, entonces, superar un estilo de desarrollo que provoca la destrucción y pérdida de productividad de los recursos naturales, una matriz energética basada en combustibles fósiles, un modelo de transporte altamente contaminante e ineficiente, la pérdida de tiempo de trabajo y de bienestar en las grandes ciudades, los costos del cambio climático, dificultades en el manejo de residuos, baja diversificación productiva, la especialización en actividades de bajo valor agregado que inhiben el dinamismo del mercado del trabajo, restringen la difusión de capacidades y distribuyen desigualmente los beneficios del crecimiento y los costos de la volatilidad económica. Al mismo tiempo, las brechas en materia de educación, así como las desigualdades territoriales, étnicas y de género obstaculizan la innovación y difusión del progreso técnico en la estructura productiva.

A pesar de que la distribución del ingreso mejoró en la región durante los últimos diez años, esta tendencia se estancó desde hace un trienio, y la región padece la peor distribución de los ingresos en el mundo. Frente a esta realidad, la ineficiencia de las desigualdades ha sido constatada, así como también sus causas, y las brechas sociales que generan tienen determinantes más allá de lo social, en los ámbitos macroeconómico, productivo, institucional, territorial, y relacional. El compromiso con la igualdad en la región es ético y político. El Estado de Bienestar y la igualdad de derechos prometen una transformación estructural. Si bien en la primera década del S XXI (2000–2010) hay mayor conciencia de derechos (políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales), en esta segunda década (2010–2020), la creciente participación social protagoniza conflictos y tensiones en el traspaso de la cultura del privilegio a la cultura de la igualdad de derechos; los mismos atraviesan la política con situaciones de crisis y demandas de legitimidad (CEPAL, 2018).

### 1.1.2 La instrumentación política e institucional de la igualdad

Tres pilares estratégicos, según se señala, pueden contribuir a la construcción de la igualdad en un modelo de desarrollo sostenible con gran impulso ambiental (CEPAL, 2021, 2018; Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2015, 2020):

- Democracias combativas de las prácticas de la cultura del privilegio
- Instituciones y políticas igualadoras con instituciones y políticas de reconocimiento de las diferencias
- Pacto social que revierta la cultura del privilegio

Aunque los tres ejes se presenten claramente diferenciados a nivel analítico, en la práctica funcionan entrelazados, se condicionan unos con otros y hasta se determinan. La dinámica de interrelación es continua y el carácter estratégico adquiere mayor relevancia de cara al mediano y largo plazo (post pandemia).

En el siglo XXI, la *democracia* en la región, en general, ha hecho esfuerzos para avanzar en los derechos humanos, con distintos ritmos e intensidades, y considerando los compromisos regionales e internacionales suscritos en la materia. Así, se afirma (Midaglia, Ordóñez y Valencia, 2018) que los primeros 15 años del S XXI ponen en evidencia distintas correlaciones de fuerzas políticas a favor de ciertos niveles de redistribución, en algunos casos, y, en otros, básicos de distribución económica, orientados a la atención pública de segmentos de población en condiciones de vulnerabilidad social.

Las acciones muestran un Estado que se reposicionó de manera variable al asumir un rol activo en diversas arenas de la política social, y este cambio incidió en la disminución de los niveles de pobreza (43,8% en 1999 a 28% en 2014, CEPAL 2014) y, en menor medida, en la reducción de la desigualdad social. La disponibilidad de recursos económico-financieros se tradujo también en un aumento de ciertas protecciones sociales orientadas a segmentos de población que corrían riesgos de vulnerabilidad social en función de determinados atributos (edad, género, descendencia étnico-racial) y a ciertos sectores de clase media, en un intento político de contribuir a la universalización de las protecciones y a ampliar las bases de los incompletos Estados sociales latinoamericanos (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2015).

Uno de los impactos de la pandemia es que el problema redistributivo se tornó en el epicentro tanto de la crisis como de la transformación. Por ejemplo, antes de COVID-19, la brecha de financiamiento para lograr una cobertura universal de protección social básica en la región era 3.6% PIB. Con COVID-19, asegurar solamente transferencias monetarias durante 6 meses requeriría entre 2 y 9% del PIB, dependiendo del criterio de elegibilidad. La región está atrapada en un círculo vicioso de base redistributiva y discriminatoria (alta informalidad laboral; persistente división sexual del trabajo: 7 de cada 10 horas de trabajo están en manos femeninas; raza, etnia, orientación sexual, situación de discapacidad son componentes altamente discriminatorios para el acceso a recursos) cuya salida es abrir ese espacio, aplicar nuevos enfoques de las desigualdades mediante un pacto social a largo plazo, en base a visiones compartidas (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2020).

El primer pilar estratégico problematiza y valora el fortalecimiento de la democracia y el afianzamiento progresivo de los derechos, y ambos tensionan la cultura del privilegio. A la vez, nos interpela respecto de la consistencia entre el avance simbólico (espacios deliberativos, imaginarios colectivos en torno a la idea de comunidad de iguales en derechos, conciencia de derechos) y el avance material (conciencia de derechos plasmada en instrumentos efectivos, acciones políticas, sanciones a los privilegios) de la democracia hacia

una cultura de la igualdad de derechos (CEPAL, 2018: 34). El equilibrio entre la igualdad simbólica (derechos culturales) y la igualdad material (derechos económicos, sociales, ambientales) depende, en cierta medida, del sistema político.

La democracia, como régimen político, es aunque aceptada poco cuestionada en la región en términos de valores y principios que la rigen, según resultados de encuestas de opinión de Latinobarómetro en 2018 (CEPAL, 2021). En cambio, tanto el funcionamiento (ejercicio del poder público: cómo se gobierna; representación política: cómo se procesan las demandas y expectativas ciudadanas; desempeño de las instituciones: cómo el Estado cumple con sus responsabilidades) como los resultados (vinculaciones con las esferas socioeconómicas y de las relaciones sociales; rol de los principales actores) se consideran obstáculos a enfrentar para el desarrollo sostenible con igualdad. Por ejemplo, las opiniones sobre la falta de representación política y de protección del interés de la ciudadanía se ponen de manifiesto en la proporción mucho mayor de personas que expresan estar de acuerdo con que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos, pasó del 60,9% en 2009 a 78,8% en 2018, frente a otras proporciones mucho menores que consideran que se gobierna para el bien de todo el pueblo, 32,5% en 2009 y 17,2% en 2018. Otro ejemplo contundente se manifiesta en los resultados sobre la desconfianza creciente en las instituciones, principalmente políticas, como el Poder Legislativo (de 26% en 2009 a 41% en 2018), el Poder Judicial (26% en 2009 y 38% en 2018), los partidos políticos (37% en 2009 y 55% en 2018) y el gobierno (22% en 2009 y 44% en 2018) (CEPAL, 2020: 240). Asimismo, la corrupción es vista en todos los países como muy extendida en las personas que son funcionarios públicos; no obstante, puede ser tolerada por las poblaciones, en la medida que se la considere el precio a pagar por solucionar ciertos problemas del país (un 40% opina de esa manera).

El segundo pilar estratégico plantea *políticas e instituciones igualadoras* que deben complementarse siempre con políticas e instituciones que reconozcan la diferencia. Esto es, la diferencia y el reconocimiento tienen componentes igualitarios y democráticos en la medida en que los grupos tradicionalmente invisibilizados logren mayor visibilidad pública y política, y que sus demandas y derechos se inscriban en la cultura de la igualdad. Los sistemas de protección universales y sensibles a las diferencias permiten atender la situación diferenciada que padecen determinadas poblaciones como las personas trabajadoras informales, grupos etarios más vulnerables —niños, niñas, adultos mayores—, poblaciones rurales, las mujeres, pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes, personas en situación de discapacidad, migrantes, etc. Asimismo, promueven el crecimiento inclusivo y garantizan pertenencia a la comunidad. Por otra parte, ante el hacinamiento y los déficits de servicios públicos básicos (más visibilizados con la pandemia) es necesario realizar inversiones públicas a gran escala en viviendas para todas las personas y familias, que les garanticen condiciones de salud física, mental y ambiental. También es necesario invertir en la ampliación de la cobertura de los servicios de agua y saneamiento (CEPAL, 2018; Naciones Unidas, 2020a). Por supuesto, este tipo de políticas públicas igualadoras requiere de la arquitectura progresiva de un *Estado de Bienestar*, que coloque la igualdad en el centro del desarrollo sostenible y que le otorgue operatividad eficiente en un largo plazo. En esta línea, resulta clave entender lo social como parte del mundo político, económico, cultural y ambiental (a



nivel micro y macro). Al mismo tiempo, se entiende que este tipo de arquitectura de Estado (de bienestar o Estado social) puede enfrentar de manera proactiva, no neutral ni reactiva, los efectos desiguales que promueve el sistema capitalista (Marshall, 1998; Polanyi, 1992; Isuani, 1991; Castel, 1995), junto a esfuerzos más actuales que contribuyen a entender las desigualdades de manera compleja, no sólo en términos económicos y sociales, y suman, entre otras, las necesarias transformaciones culturales (del privilegio a la igualdad).

Articular la esfera social con la esfera económica e identificar sus mutuas implicaciones y fortalecimientos abona en esa dirección. Por ejemplo, al conectar igualdad con crecimiento podemos advertir que las políticas sociales impactan favorablemente en las capacidades humanas al incrementar la productividad de los individuos y constituirse así en un estímulo al crecimiento económico. Por otro lado, al conectar igualdad con sostenibilidad ambiental, por ejemplo, podemos identificar que las políticas sociales alimentarias y las laborales dependen del acceso igualitario (y no privilegiado) a los recursos naturales (suelo, agua, aire, flora, fauna, bosques, etc.) así como de su uso ambiental respetuoso para la accesibilidad, producción, consumo y circulación. Todas esas actividades promueven fuentes de trabajo además de garantizar la reproducción social de la fuerza laboral.

Las políticas sociales, el enfoque de derechos y la igualdad sustantiva son los componentes en que se asienta el Estado de Bienestar (CEPAL, 2018). Por tanto, en situaciones de emergencia, como la actual, es necesario garantizar respuestas urgentes de protección social universal, de corto plazo, a los problemas más profundos, coordinadas con medidas, a mediano y largo plazo, que apuesten a una arquitectura de Estado de Bienestar, desde una perspectiva de derechos. Esas respuestas deberían graduarse en base a escalas temporales (corto, mediano y largo plazo), considerando objetivos, medidas a aplicar y, particularmente, situaciones críticas de sectores de población más vulnerable a las cuales deberían ir dirigidas (CEPAL, 2018: 41).

La actual pandemia contribuye, muy probablemente, a remover el *statu quo* existente, en tanto le brinda visibilidad a lo invisible en el plano social, como es el caso de las desigualdades estructurales, y a crear una ventana de oportunidad para el cambio. En este camino, la actual coyuntura puede mirarse como una «coyuntura crítica» en la medida en que es factible redefinir lo posible y lo pensable; y en esta línea, reconstruirnos mejor y no igual a como estábamos antes. En estas coordenadas podemos ubicar, por ejemplo, el tema arduamente debatido del ingreso social básico y universal. Antes, casi impensable, hoy (en pandemia) factible, tanto en el plano de las decisiones gubernamentales como en el de múltiples actores, ante el argumento irrefutable de la imperiosa necesidad de garantizar ingresos y un nivel básico de bienestar a todas las personas, al margen de su situación individual (CEPAL, 2018).

El tercer pilar estratégico es la construcción política de un *pacto social* para instalar un cambio estructural hacia la cultura de la igualdad y desterrar la cultura del privilegio. Se trata de un instrumento político para poner en marcha en un contexto democrático, de políticas o reformas institucionales que requieren los países de la región para responder a encrucijadas del desarrollo (CEPAL, 2014). Se propone ampliar el horizonte de acción política y de políticas a través del diálogo social amplio. El horizonte es la igualdad como valor último, y el cambio estructural con innovación y la sostenibilidad ambiental son pilares que convergen

para su promoción. Es entendido con una visión a largo plazo (intertemporal) compartida, que favorecerá la creación de políticas e instituciones, social y políticamente sostenibles con una implementación más viable (CEPAL, 2014: 313). Puede contribuir a facilitar los resultados en la medida en que los compromisos recíprocos asumidos por los actores políticos y sociales tengan expectativas convergentes y una mayor apropiación de las propuestas. En términos analíticos, se pueden distinguir sintéticamente sus principales rasgos constitutivos. En primer lugar, el pacto se configura en el marco de un proceso representativo y participativo que busque dar respuesta a problemas estructurales a través de la habilitación de nuevos canales de comunicación entre Estado y Sociedad. En segundo lugar, su propósito puede ser, por un lado, la redistribución de recursos y oportunidades materiales para acceder al bienestar; y por el otro, el reconocimiento de las identidades y derechos de grupos específicos de población excluidos o discriminados de los diversos ámbitos de la vida social (CEPAL, 2020; Martínez Franzoni y Sánchez–Ancochea, 2020). Las circunstancias y el contexto pueden determinar que se contemplen ambas dimensiones o bien centrarse en una de ellas. En tercer lugar, actores políticos, sociales y económicos ocupan un espacio central. El liderazgo político es un componente clave de este entramado dado que, debería cumplir la finalidad de reunir el potencial y aportes de todos los sectores sociales, limar expectativas y encauzar soluciones. Todos los actores comprenden un abanico amplio y complejo de interlocuciones, demandas, intereses, voces y expectativas que puedan ser articuladas y encaminadas en provecho del conjunto de la sociedad (los más poderosos, las principales organizaciones, movimientos y sectores sociales —desde personas trabajadoras y hasta sectores marginados— partidos políticos, sindicatos, etc.). La agenda temática, por último, debe poder abrir discusiones y abordar tanto temas prioritarios como temas relegados e incluso omitidos por los principales actores económicos y políticos (CEPAL, 2020). Las respuestas deben ser solidarias, en términos de costos y financiamiento. Esto incluye, por ejemplo, promover pactos fiscales basados en la progresividad y la sostenibilidad, a fin de que aseguren recursos permanentes y suficientes para garantizar el bienestar de la población.

El proceso, participativo y representativo, que constituye como señalamos uno de los rasgos constitutivos del pacto en tanto puede favorecer la comunicación entre Estado y Sociedad, puede también verse afectado por el malestar social. Esto implica la percepción subjetiva negativa que tengan los sujetos en base a datos objetivos de distintas dimensiones de la vida social; en particular las referidas a las brechas sociales y a las desigualdades (CEPAL, 2021). En América Latina, existe un malestar social creciente respecto a las principales condiciones de vida. Aún antes de la pandemia, la población manifestó malestar por la situación de vulnerabilidad e insatisfacción con la distribución de los recursos. En 2018, se percibía que los ingresos eran insuficientes para cubrir las necesidades básicas (48,3% de la población) y el sobreendeudamiento de los hogares se incrementó. Asimismo, el descontento con el funcionamiento de las democracias era percibido a partir de la percepción (78% de la población) de que los países eran gobernados por grupos de poderosos en su propio beneficio. Por otra parte, las relaciones sociales estaban marcadas por la desconfianza y la discriminación; por ejemplo, en 2018, la proporción de personas que manifestaban confianza en las demás era muy baja (14%). Durante la pandemia, la información

escasa sobre percepciones de la población revela que las respuestas gubernamentales son valoradas de manera crítica y con una marcada desconfianza previa (CEPAL, 2021). Es decir, las percepciones sociales que, en conjunto, componen el malestar social, tensionan y aportan complejidad a las distintas dimensiones involucradas en la gestión del bienestar general en coyunturas de urgencia. Por otra parte, la pandemia amplificó la diversidad de temáticas urgentes a atender por las políticas públicas.

El malestar social ha sido expresado, y medido a través de encuestas de opinión, en relación a percepciones sobre tres dimensiones: **1)** dimensión socioeconómica: refiere a aspectos distributivos y activos suficientes para satisfacer el bienestar social, nivel de protección social; **2)** dimensión política e institucional: referida al funcionamiento de la democracia (capacidad de representación política, ejercicio y distribución del poder público, percepción acerca del funcionamiento de las instituciones) y a sus resultados (creciente concentración de la riqueza, división sexual del trabajo, creciente aumento del desempleo, etc.); **3)** dimensión de las relaciones sociales interpersonales: tanto en el ámbito privado como en el ámbito público; percepción de actitudes de discriminación y de exclusión, falta de igualdad en el trato interpersonal y a nivel institucional, exacerbación del individualismo, desconfianza, falta de solidaridad, etc.

Se propone considerar el malestar provocado por estas percepciones subjetivas sobre las condiciones objetivas de la vida social como componente subjetivo del desarrollo sostenible y sumarlo al componente objetivo (PNUD, 2012; CEPAL, 2021). Es decir, el malestar puede transformarse en un factor de cambio, y no sólo dar lugar a apatías políticas o falta de participación. De allí, la importancia de tratarlo y encausarlo como mecanismo de escucha a la ciudadanía, tanto en términos de percepciones y evaluaciones como de demandas. Potenciar la voz de la sociedad civil supone otorgar valor a las organizaciones y movimientos sociales que, con frecuencia, están a la vanguardia en el impulso de demandas de la ciudadanía, así como para exigir rendiciones de cuentas por parte del Estado y de los actores políticos.

Este encuadre regional nos permite conocer cuáles son las coordenadas por las que deberían transitar (a corto, mediano y largo plazo) los avances de los derechos, cómo deberían operar y cuál es su propósito. El horizonte final es nutrir progresos inclusivos para el bienestar de toda la población, en base a un modelo de desarrollo sostenible, centrado en la igualdad y en el impulso ambiental. Queda claro, en este desarrollo, que el enfoque de derechos constituye el brazo derecho y estratégico de las transformaciones.

## 1.2 El contexto nacional y territorial de los DESCA

Durante la primera década del Siglo XXI y hasta 2015 en Argentina, prevalecieron gobiernos de una determinada orientación política cuyos objetivos principales fueron otorgar prioridad al mercado interno, asignar importancia a la cooperación regional, reafirmar el papel central del Estado, reducir la pobreza y la desigualdad. Los efectos de la consolidación de la democracia y la puesta en marcha de un modelo con fuerte presencia del Estado,

particularmente en las áreas sociales, han sido positivos para favorecer las condiciones de vida y el bienestar de la población, en especial para los sectores en situación de pobreza y de vulnerabilidad. Esta tendencia presente en Argentina se puede observar en el mismo período en otros países de América Latina (Minujin, 2016). No obstante, el contexto recesivo de los últimos años incrementó la pobreza y ese proceso se viene observando desde fines de 2010 y se suma a su carácter estructural en Argentina (Díaz Langou, 2020). En las últimas dos décadas, la pobreza, medida por ingresos, no ha perforado nunca un piso de 25% y las desigualdades continuaron incrementándose (Gasparini *et al.*, 2019).

Entre 2015 y 2019, lideró el país un gobierno de orientación política conservadora, con sesgos neoliberales, con un modelo económico asentado en la retracción y achicamiento del Estado, fuertes ajustes estructurales, promovió la acumulación financiera y la apertura irrestricta del mercado. Como resultado, las condiciones sociales y económicas, en general, retrocedieron e impactaron desfavorablemente en las condiciones de vida, de bienestar y de derechos de la población. Al desafío histórico que representan la pobreza y las desigualdades en Argentina se le añaden los retos asociados al escenario previo a la pandemia y los derivados de los efectos de la pandemia por COVID-19 así como las estrategias de mitigación epidemiológicas.

Argentina se encuentra en 2021, y particularmente desde el cambio de signo y orientación política en diciembre de 2019, más involucrada con el Enfoque de los derechos humanos. La voluntad política actual muestra signos de compromiso con una visión más cercana a la justicia social y a la ampliación de la ciudadanía, y a la par ciertas acciones evidencian algunos pasos afines a esa visión. Dan cuenta de ello, tanto la orientación asignada a ciertas intervenciones públicas del Estado, así como también a algunas acciones políticas y sociales en marcha para enfrentar los desafíos que exige alcanzar un desarrollo sostenible con impronta ambiental y con igualdad de derechos, que se impulsan en la región. Los capítulos que siguen y sus desarrollos ofrecen la evidencia y argumentación que respalda este posicionamiento.

Un primer paso en esa dirección puede considerarse la asistencia técnica y el apoyo político recibido de los diversos organismos internacionales y regionales de derechos humanos, en estos años y más allá de la situación crítica por COVID-19, a funcionarios y funcionarias públicas de alto rango político —por ejemplo, PNUD, OIT, UNICEF, CEPAL, ONU, ONU Mujeres, OMS/OPS—; lo cual evidencia sinergias institucionales que abonan la ruta certera, encaminada hacia los desafíos. Un segundo paso puede identificarse en la ampliación del campo de lo público y de responsabilidad del Estado de la mano del enfoque de derechos humanos, principalmente en el campo social. Como rasgos principales de esa ampliación y mayor responsabilidad del Estado, se destacan la sensibilidad social, esfuerzos orientados a la articulación y potenciación multiactoral, al fortalecimiento de la participación e iniciativas de acción política proactiva, varias de ellas institucionalizadas en torno a la promoción, ampliación y garantía de los derechos humanos en el país. Por ejemplo, la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad es la primera autoridad rectora en materia de género con ese máximo rango político en el país. En ese ámbito y bajo su coordinación, se crea la *Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado* (Decisión administrativa N° 1745/2020), que nuclea a 14 organismos del Poder Ejecutivo Nacional, para debatir y

planificar políticas que aporten a una organización social del cuidado<sup>2</sup> más justa, con mejor redistribución familiar, social y entre los géneros, y que conciban al cuidado como una necesidad de todas las personas asociada al ciclo de vida, como un trabajo y como un derecho.

En esa línea, y para fortalecer la estructura institucional en materia de cuidados, que asegure el diseño de futuras políticas y pueda cerrar brechas de género, se crea también la *Dirección Nacional de Políticas de Cuidados*. Esta decisión implica asumir un compromiso hacia el diseño de sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva transversal, interseccional, integral, situada y de derechos humanos. De este modo, se pretende promover la corresponsabilidad entre mujeres, hombres y otras identidades de género e involucrar al Estado, al mercado, a las familias y a la comunidad. Asimismo, se inicia, con el apoyo de la CEPAL, la construcción del *Mapa Federal del Cuidado en la Argentina*. Se trata de un instrumento que permite georeferenciar los espacios donde se brinda cuidado a las diversas poblaciones que lo requieren, revalorizar centros de formación disponibles en las distintas profesiones asociadas al trabajo de cuidado, e identificar las zonas de demanda potencial de infraestructura de cuidado (CEPAL, 2020: 8). Por último, para discutir los patrones socio-culturales en torno a los cuidados, se lanzó la *Campaña Nacional «Cuidar en Igualdad. Necesidad, Trabajo y Derecho»* que consiste en la implementación de Parlamentos Territoriales de Cuidado en todo el país cuyo propósito es reconocer y visibilizar tradiciones y costumbres locales y comunitarias vinculadas a los cuidados; instalar y amplificar la temática de cuidados en las agendas locales; reflexionar y deconstruir los prejuicios y estereotipos particulares de cada región (CEPAL, 2020: 7). Otro avance institucional significativo es la creación del *Consejo Federal de Derechos Humanos* en la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que nuclea autoridades de las 24 jurisdicciones provinciales y a la Secretaría de Derechos Humanos.

Asimismo, otra iniciativa estatal es el fortalecimiento del *Plan Argentina contra el Hambre* lanzado antes de la pandemia, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Resolución 8/2020) cuya autoridad de aplicación es la Secretaría de Inclusión social. Si bien adquiere una fisonomía inicial asociada a tradiciones asistencialistas en materia alimentaria (otorgamiento de ingresos monetarios), presenta algunos rasgos novedosos en materia de política social que lo potencian y direccionan hacia el enfoque de derechos. Por un lado, la finalidad progresiva de fortalecer acciones en Seguridad y Soberanía Alimentaria y superar la visión exclusiva de los ingresos; por otro lado, la medición de calidad realizada con el propósito de conocer si la adquisición de alimentos por la población beneficiaria del programa se orienta o no a satisfacer aspectos nutricionales de la alimentación y por último, la articulación con otras políticas públicas (trabajo, vivienda, salud, planificación de servicios socio-comunitarios) anunciadas e implementadas por el Ministerio de desarrollo Social de la Nación (CIPPEC, 2020; CEPAL, 2020).

2. Cabe aclarar que Argentina participó a través del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, en enero de 2020, de la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL en Santiago de Chile, con el apoyo de ONU Mujeres. En la conferencia, representantes de los Estados presentes firmaron el Compromiso de Santiago, que establece la Agenda Regional de Género para los próximos años, y encomienda, entre sus objetivos específicos, avanzar hacia una organización social de los cuidados, más justa y equitativa (CEPAL, 2020: 7).

Otro paso concreto se pone de manifiesto con las medidas gubernamentales adoptadas como consecuencia de la pandemia por enfermedad de COVID-19. La situación demandó al gobierno una visión sanitaria, con base científica, acompañada de acciones urgentes para organizar la protección social y enfrentar con respuestas institucionales, principalmente de orden socio económico, los graves efectos en las condiciones de vida e ingresos que provocó en la población, y especialmente en los sectores en situación de vulnerabilidad y pobreza. Las acciones y medidas serán abordadas más adelante. En esta línea, la crisis sanitaria puede constituir a la vez una oportunidad (remover el *statu quo*) y un reto (innovar) respecto a los desafíos: hacer más visible lo invisible (pobreza multidimensional y desigualdades); afianzar la pertenencia colectiva y destacar las injusticias y riesgos de las desigualdades; y actuar para transformar, desde las desigualdades de la cultura del privilegio a las igualdades de la cultura de la igualdad de derechos.

Un último paso es la mayor evidencia científica que se está produciendo en estos últimos años en el país —así como en la región— en torno a la necesidad de conectar pobreza con las múltiples dimensiones de la vida, que implica reconocer desigualdades múltiples y los derechos involucrados (Gasparini, Tornarolli y Gluzmann, 2019; Díaz Langou *et al*, 2019, 2020). Esto contribuye, por un lado, a aportar metodología de medición con capacidad para captar de la realidad datos sobre dimensiones múltiples constitutivas de pobreza, que trascienden el no tener ingresos materiales, e incidir así en instituciones estadísticas oficiales (por ejemplo, el INDEC). Por otro lado, al proveer de información pública a personas decisoras de políticas para dar respuesta a la pobreza puede incidir en ampliar la visión y definir acciones desde la perspectiva de las desigualdades múltiples y los derechos (construye ciudadanía), y no sólo desde los ingresos (refuerza la asistencia social). Implicaría también un aporte valioso para desarmar la cultura del privilegio, al desactivar discriminaciones y estereotipos de clase y jerarquías, que separan y dividen.

Estos estudios referidos a la pobreza multidimensional, antesala para captar y tratar políticamente las desigualdades, contribuyen también a mostrar que, en el período 1983-2018, la pobreza, medida por ingresos, no ha sido erradicada y su incidencia no es inferior a la de hace 37 años, cuando Argentina recuperaba sus instituciones democráticas. Pese al acuerdo universal de erradicar la pobreza, los avances multidimensionales han sido nulos en algunas dimensiones, y en otras, apenas moderados. La imagen final es el fracaso de la sociedad en reducir la pobreza a lo largo de más de tres décadas (Gasparini, Tornarolli y Gluzmann, 2019).

El activismo social y la participación de las organizaciones y movimientos sociales en el país que, generalmente, están a la vanguardia en la construcción de la agenda pública y gubernamental de los derechos, han sido prolíficos, y su incidencia en la ampliación y avance de los DESCAs, destacable. Estos procesos no son nuevos en materia social en Argentina, sino que como tendencia se iniciaron con la recuperación de la democracia (1983) —mediante el impulso de nuevas normas y la derogación de otras de la dictadura que cercenaban derechos—, y se potenciaron desde principios del siglo XXI hasta la actualidad.

En efecto, en las últimas dos décadas (2000-2020), el activismo de la sociedad civil, en sus múltiples expresiones, promueve y exige al Estado la creación e implementación de una batería de políticas sociales, asentadas en derechos y en la igualdad: Programa Nacional



de Salud Sexual y Procreación Responsable–2003; Parto respetado–2004; Ley de Educación Sexual Integral y Ley de Contracepción quirúrgica–2006; Ley de prevención y sanción de la Trata de personas y asistencia a sus víctimas–2008/2012; ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW–2007; Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres–2009; Matrimonio Igualitario–2010; Ley de Identidad de género–2012; modificación del Código Penal con la tipificación del delito de femicidio–2012; Ley de Reproducción Médicamente Asistida–2013; Ley 27345/ 2016 que prorroga la emergencia social y crea el Salario Social Complementario así como el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP); Ley de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana–2018; Cupo laboral trans en el sector público–decreto 2020; Interrupción voluntaria del embarazo–2021, etc.<sup>3</sup>. En esta tendencia que muestra el activismo, y su potenciación actual, se inscriben resultados que presentamos.

Ahora bien, en el marco de las distintas etapas que comprende este estudio sistemático del proceso de evaluación de avances progresivos en los derechos en el plano provincial (2017/2018 – 2018/2019 – 2020/2021) —desarrollado por el Equipo de Evaluación en Políticas Sociales de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe y la UNR desde 2017 y hasta la actualidad, y asentado en producciones y publicaciones de carácter científico<sup>4</sup>—, se mencionan dificultades prácticas y contrastes normativos que presenta el federalismo en su vinculación con el funcionamiento de la democracia, del Estado de Derecho y con la institucionalidad gubernamental; en tanto interfieren en el avance sub nacional de los derechos. Señalamos, por ejemplo, que la elección de una organización federal fue la alternativa para controlar las autonomías de las provincias a mediados del siglo XIX. Esta situación se expresa en la Constitución Nacional, en el artículo 5, que establece «que cada provincia dicta para sí su propia constitución bajo el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones» (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2019). La Constitución también establece, en el artículo 121, que «las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación» y, en el artículo 122, que «se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores y sus legisladores y demás funcionarios de provincia sin intervención del gobierno nacional».

3. La enumeración no tiene carácter exhaustivo, sino sólo ilustrativo de los cambios normativos acontecidos en el país.

4. Todas las producciones y publicaciones de resultados de los estudios mencionados están disponibles en el Área de Investigación y Evaluación en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, portal web <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/institucionales/area-de-investigacion-y-evaluacion-en-derechos-humanos>

### 1.2.1 Federalismo y enfoque de derechos: tensiones y desafíos

El tema del *federalismo* en Argentina fue y continúa siendo aún un desafío político e institucional a enfrentar para lograr promover y garantizar el desarrollo sostenible con igualdad en las distintas regiones del país. Por lo tanto, una de las motivaciones principales que dio impulso a la Reforma constitucional de 1994, según señala la literatura experta (Bazán, 2013), fue reforzar el federalismo y con ello innovar. En el plano normativo, varios tópicos, que se incluyeron a la Reforma, reforzaron el federalismo: fortalecimiento del Senado nacional, constitucionalización de la coparticipación federal, autonomías municipales, crecimiento armónico de la Nación, intervención federal, creación de regiones socioeconómicas y firma de Convenios internacionales, dominio provincial de los recursos naturales. No obstante, esa aspiración plasmada en la normativa dista mucho de cuajar en la dinámica de funcionamiento de la realidad argentina, y en la brecha que generan entre ambas (dimensión normativa y dimensión práctica), cada vez más amplia, se enquistan las dificultades.

Normativamente, la estructura de Estado federal (entendida como la forma que adquiere la relación entre poder y territorio mediante la cual el poder se descentraliza con base geográfica) antes que del gobierno federal (Bazán, 2013), proviene del *status* constitucional otorgado expresamente (artículo 1, de la Constitución Nacional). Esto significa que, mediante esa estructura federal, se organizan políticamente las actividades jurisdiccionales de gobierno, incluidas las decisiones finales que a cada una les compete, (del gobierno central y de los gobiernos provinciales), y ejercitan de esa manera una democracia consensual (no concentrada) con un poder dividido (no poder compartido). Ese poder dividido se expresa, principalmente, a través del federalismo y la descentralización (Bazán, 2013; Lijphart, 2000).

El texto constitucional provee disposiciones para que se logre un equilibrio político e institucional, mediante la figura de la coordinación federal, entre las actividades interjurisdiccionales (Nación, Provincias, Municipios) en un marco de soberanía y unidad; así como también de competencias (exclusivas del Estado Federal y exclusivas de las provincias; excepcionales de las provincias y excepcionales del Estado Federal; y concurrentes, que pueden ser ejercidas por un ámbito o por el otro, y compartidas, que exigen doble decisión). Así, se reconocen relaciones típicas de la estructura federal, que pueden ser: 1) de subordinación, los ordenamientos locales deben ajustarse al ordenamiento federal; 2) de participación, se concede cierto espacio de participación de las provincias en las decisiones del gobierno federal a través del Senado de la Nación; y 3) de coordinación, delimita las competencias federales y provinciales mediante el mecanismo de redistribución o reparto (Bidart Campos, 1996). En la práctica, sin embargo, de acuerdo a la coyuntura política, suele manifestarse una puja de poder, con una base fuertemente discrecional, que se traduce en una barrera institucional e incide en el progreso de la región y en las condiciones de vida de la población. La puja de poder se da mayormente entre dos fuerzas políticas que intentan convivir, una centrípeta y otra centrífuga (Bazán, 2013). La primera opera del centro hacia la periferia, para garantizar la unidad y la soberanía del Estado Nacional; y la segunda opera desde la periferia al centro, que implica la descentralización de una pluralidad de provincias autónomas. Los principios constitucionales, que prevé la estructura federal,



autonomía y participación de las provincias, ponen en tensión esa puja en la medida en que debe garantizarse la unidad y la soberanía nacional sobre la base de la pluralidad y la autonomía provinciales. Un conjunto complejo de razones interviene en esa tensión.

Sin dudas, y en coincidencia con la mayoría de la literatura, el centralismo aumentó y acrecentó la subordinación económica y financiera de la mayoría de las provincias a la Nación (Muchnik, 2003; Bazán 2013). La mayor preocupación es que el crecimiento del centralismo arrastra el déficit de crecimiento de la democracia. El Estado federal contribuye a la problematización de los sectores más próximos a la vida pública, dado que la formación de opinión y la voluntad política se asientan en una base más amplia (Schambeck, 1982). Si normativamente la Constitución nacional prevé un Estado federal que se proyecta no con una organización central sino con una organización plural (poder dividido: decisiones y las acciones divididas), se hace evidente que ese sistema federal no pueda funcionar en la práctica porque se desnaturalizó. El federalismo como sistema democratizador del poder no opera y es un factor más que contribuye a la no vivificación de la democracia (Schambeck, 1982).

La pregunta que proponemos para ordenar las preocupaciones que genera el debate sobre el federalismo, y en línea con los desarrollos que presentamos en torno al avance progresivo de los derechos santafesinos (en particular, en Alimentación Adecuada, Medio Ambiente Sano y Trabajo), es ¿en qué medida las asimetrías territoriales que genera el déficit de coordinación federal, entre Nación y Provincias, interfiere en los avances de los DESCAs?

A nivel provincial, los gobiernos anteriores al actual (2010 a 2019) no pertenecían al mismo signo político ni tenían la misma orientación ideológica del gobierno nacional, y esas diferencias, como han sido documentadas en la publicación que sintetiza los principales resultados de la evaluación de avances en 5 derechos sociales en la provincia (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2019), interfirieron en algunos aspectos de los avances (por ejemplo, en la continuidad de algunos programas/políticas, alcance de la cobertura, restricciones en las prestaciones, déficits de coordinación interjurisdiccional, etc.). El gobierno provincial actual (2019–2023), alineado políticamente al gobierno nacional y del mismo signo político, presenta, sin embargo, desafíos respecto a los avances en los 3 DESCAs (Alimentación Adecuada, Medio Ambiente Sano y Trabajo) que constituyen el foco de la evaluación actual.

## 1.2.2 Organización social y política del cuidado, protección social y desarrollo

En la Argentina actual (2020–2021), el cuidado se posiciona en la agenda de gobierno progresivamente como derecho y genera institucionalidad a nivel nacional. Algunas estrategias políticas y económicas surgen acordes a los desafíos que demanda este cambio. Basado en estudios e investigaciones académicas sistemáticas y prolíficas de la última dé-

cada, el cuidado forma parte de la agenda regional de América Latina y el Caribe<sup>5</sup>. Esos estudios e investigaciones, en particular los de carácter nacional, contribuyeron a trazar un diagnóstico empírico sobre la realidad del país y, en base a ello, proponen medidas y señalan desafíos (OIT, UNICEF, PNUD, CIPPEC, 2018; CEPAL, 2020). En general, evidencian el déficit, la inestabilidad y el impacto negativo que la organización social de los cuidados, casi de exclusiva responsabilidad familiar y de las mujeres, produce en la protección social, en los mercados laborales (en particular en actividades y arreglos que involucran a mujeres) y en la productividad nacional, como dimensión estratégica del bienestar y el desarrollo sostenible con igualdad. Por otra parte, organizar un Sistema de cuidados no sólo puede implicar que se contemplen medidas directas específicas de las políticas de cuidado y de los derechos directamente involucrados (corresponsabilidad de actores y no exclusividad de las familias —y de las mujeres—; desvinculación de la formalización laboral; elección autónoma de las personas y de las mujeres de cuidar o no cuidar; trabajo remunerado; extensión paritaria de licencias; protecciones sociales a las personas cuidadoras; abordaje del ciclo de vida completo de las personas etc.), sino también medidas indirectas, asociadas a otras políticas públicas y a otros derechos que están también ligados al cuidado (políticas de transporte, políticas de infraestructura de servicios, políticas de vivienda, políticas ambientales, políticas educativas, políticas de salud, políticas alimentarias de nutrición, políticas de sexualidad y políticas de reproducción, etc.). En suma, la problemática del cuidado en Argentina transversaliza el campo de las políticas, de los derechos y de la sostenibilidad de la vida misma. Por estas razones, la interdependencia e interseccionalidad del cuidado ponen en jaque, y con mucho peso, a una multiplicidad de dimensiones de la protección social que compromete a los derechos y a la perspectiva de la igualdad (CIPPEC, 2019; OIT, UNICEF, PNUD, CIPPEC, 2018; CEPAL, 2020).

Entre los desafíos estructurales más importantes, que presentaba el país antes de la pandemia, y que esta crisis sanitaria ha desnudado y profundizado, se evidencian las desigualdades y la intersección con que se manifiestan (en los territorios, los géneros, las clases sociales, etc). Los nudos estructurales de la desigualdad —por razón de géneros— se han visto agravados en este contexto y reclaman políticas contracíclicas, sensibles a esas desigualdades, para mitigar los efectos de la crisis y la recesión económica en la vida de las mujeres. A su vez, es necesario promover marcos normativos y políticas que dinamicen la economía en sectores clave, incluido el de la economía del cuidado (CEPAL, 2020a). Este desafío estructural constituyó un compromiso ratificado por los Estados Miembros de la CEPAL (incluido el Estado Argentino) en la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Santiago en enero 2020.

5. El cuidado es considerado un asunto público por los países de América Latina y el Caribe en 2007 (implica reconocer la competencia de los Estados, gobiernos locales, organizaciones, empresas y familias) en la X Conferencia Regional sobre la Mujer realizada por CEPAL y da lugar al Consenso de Quito, ratificado sucesivamente por las Conferencias Regionales sobre la Mujer posteriores (2010–Brasilia; 2013–Santo Domingo) hasta que en 2016 (Estrategia de Montevideo) los países reafirman y profundizan ese compromiso (Rico, 2014). También OIT en 2012, luego de sucesivas Conferencias sobre la Mujer y diversos instrumentos que otorgan valor al cuidado como componente del bienestar, aprobó la Recomendación 202 sobre los pisos de protección social en el que advierte la necesidad de comprender garantías básicas en Seguridad Social de servicios de cuidado, para personas cuidado-dependientes, como una corresponsabilidad pública y social (OIT, 2012).

La producción y distribución del cuidado se ha concentrado en la esfera de la familia, particularmente en las mujeres, como rasgo distintivo en nuestro país y en toda la región. Sabemos también que buena parte de las razones de esa feminización estructural del cuidado derivan de componentes culturales, vinculados con la división sexual del trabajo y los estereotipos de género, así como también de la propia arquitectura de la protección social que ha reforzado una marcada tendencia histórica familiarista y maternalista en nuestro país.

Definir al cuidado supone considerar tanto la producción de bienes y actividades asociadas al trabajo de cuidado material (que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un hábitat propicio) como al trabajo de cuidado económico, que implica un costo y el trabajo de cuidado psicológico, que se basa en un vínculo afectivo (Batthyany, 2004). La especificidad del trabajo de cuidado está anclada en lo relacional, ya sea en el contexto familiar o por fuera de él. En el marco de la familia, su carácter a la vez obligatorio y frecuentemente percibido como desinteresado, le otorga también una dimensión moral y emocional (Batthyany, 2013). El modo particular en que se organiza la distribución de cuidados impacta en el mercado de trabajo. Ya sea al considerar las condiciones en que se inserta la población mayoritariamente femenina que se ocupa en los sectores que tradicionalmente brindan cuidados (por ejemplo, maestras, enfermeras, médicas, trabajadoras de casas particulares) así como también en las posibilidades de inserción laboral de las mujeres, en tanto son ellas quienes, en el marco de sus familias, continúan a cargo de esta función (OIT, UNICEF, PNUD, CIPPEC, 2018). Es por ello necesario que los sistemas de protección social del país incorporen la satisfacción de las necesidades de cuidado como un pilar fundamental.

Los estudios e investigaciones, apoyadas por los organismos regionales e internacionales de derechos humanos, proponen como lineamiento general de partida, el reconocimiento del cuidado como derecho humano lo cual supone efectivizar varias dimensiones del problema: **1)** la corresponsabilidad del cuidado entre Estado, mercado, familias y comunidad; **2)** el papel activo del Estado y de los mercados en la organización social, política, económica y cultural del cuidado; **3)** la definición del cuidado y la intervención, en consecuencia, como uno de los pilares de la protección social. Este último punto supone, entre otras medidas: condiciones para la participación activa y permanente de las mujeres en el mercado laboral, vinculación de los hombres a las tareas de cuidado y protección social a personas trabajadoras del cuidado y trabajadoras domésticas.

A nivel internacional de ONU, también los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, refieren a los cuidados tanto de manera expresa (ODS 5, Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y niñas; en la meta 5.4. reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas públicas de protección social así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país); como de manera transversal, al determinar la efectividad de gran parte de los Objetivos de esa Agenda (por ejemplo, Fin de la pobreza—ODS1; Hambre Cero—ODS2; Educación de calidad—ODS4; Trabajo decente y crecimiento económico—ODS8; Reducción de las desigualdades—ODS10) (OIT, UNICEF, PNUD, CIPPEC, 2018).

Que el tema del cuidado esté en la agenda actual de gobierno, desde el enfoque de derechos, subraya como rasgo significativo la capacidad para ampliar el campo de lo público a través de las políticas sociales, es decir, ampliar la esfera de responsabilidades asumidas por el Estado, traducidas en obligaciones (garantías de prestaciones y/o servicios en la esfera social) para garantizar derechos a la población. Esa ampliación se produce en base a una perspectiva de derechos que provee también, como otro rasgo, la manera de abordar y pensar los problemas sociales entendidos como campos de conflicto resueltos por la misma comunidad. Al mismo tiempo, ese abordaje orienta las respuestas al problema, el marco de discusión, actores que intervienen, procedimientos para decidir e implementar una acción pública (Abramovich, 2021).

Así, cada abordaje social<sup>6</sup> del enfoque supone una mirada distinta y actualizada de los problemas (implican un cambio de paradigma que suelen denominarse, modelo social de discapacidad, modelo social de infancia, modelo social de cuidados) y de sus modos de respuesta estatal que incluyen, en cada escenario político y territorial situado, una cierta institucionalidad normativa (por ejemplo, Reforma del Código Civil y Comercial, Ley de Salud Mental, Ley de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, Sistema Integral de cuidados —en proceso—). Esta normatividad aporta ciertas reglas marco que contribuyen a ordenar y organizar la operatividad de las políticas gubernamentales y que deben complementarse con otras decisiones públicas para lograr la efectividad real de los derechos y no sólo la formal.

Esta ampliación del campo de lo público que potencia el enfoque de derechos, constituye, como lo señalamos, una constante en Argentina durante el S XXI así como también que las organizaciones y movimientos sociales que lideraron la agenda pública de ese período, acompañadas por el Estado. Se advierte, tal vez con más vehemencia en este siglo, que el enfoque de derechos está incorporado en las demandas sociales que instalan temas en la agenda pública y/o en la agenda de gobierno o incluso movilizan diversos actores en puja. No obstante, existe una brecha importante entre lo que el enfoque propone (deber ser) y la realidad de vida y de bienestar que vivencia la población a través de las políticas (lo que es). Pero acordar en un mismo horizonte, para orientar los esfuerzos en una dirección, es un paso crucial, y en ese gran desafío nos ubicamos en 2021.

Un punto de inflexión en este derrotero de los derechos (a nivel internacional, regional, nacional y subnacional) lo marca hoy el *sistema de cuidados*. Entendemos que ciertos problemas de carácter estructural (tales como las desigualdades atrincheradas en la cultura del privilegio, las brechas sociales que profundiza la concentración de riqueza en puja por la redistribución, el déficit en el tratamiento integral de los problemas sociales) aceleraron,

6. Las transformaciones que produce el enfoque de derechos en el abordaje y resolución política de diversos problemas sociales en nuestro país fueron tratadas con mayor profundidad en el libro *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local. Evaluación del Estado de avance en Rosario en 2017* (2018), Capítulo 2, titulado «Antes y Después del Enfoque de derechos: conceptualización y problematización» p. 31 a 48, producido por el Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos y publicado por la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Disponible en: <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/articulos/publicacion/informe-politicas-sociales-y-derechos-humanos-nivel-local>

con justicia, el proceso de definición e implementación y lo transformaron en un horizonte estratégico de salida de la crisis actual (CEPAL, 2021). Este proceso político transformador de ampliación de derechos se afianza en el territorio argentino mediante la lucha social, el activismo y la conquista que portan históricamente los derechos humanos desde su construcción, aunque, como modelo social, en términos normativos, institucionales y de políticas públicas es resistido y enfrenta múltiples controversias ante otros modelos sociales conservadores, aún vigentes.

El corpus internacional de derechos humanos, y su interpretación autorizada, contribuyeron a problematizar el mundo de las relaciones sociales intrafamiliares, así como el rol de cada persona en ese ámbito de reproducción social para definir así la idea de lo que los asuntos de cuidado —de niños, niñas, personas en situación de discapacidad o de enfermedades crónicas, adultos mayores— comprenden. Si bien históricamente estuvieron reservados a obligaciones y arreglos de la esfera familiar, y dentro de él particularmente de las mujeres, pasan a integrar como derechos (a autocuidarse, a cuidar, a ser cuidado) la esfera de obligaciones del Estado y por tanto a ampliar el espacio de responsabilidades gubernamentales de lo público.

El abordaje público del problema del cuidado desde el enfoque de derechos, y el impulso de creación de un Sistema Integral y Federal (CIPECC, 2019; Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014; CEPAL, 2020), como señalamos, constituye una de las maneras de dar respuesta a las desigualdades y a la interseccionalidad con que se manifiestan. En materia de géneros, las relaciones asimétricas de poder familiares feminizan, precarizan (así como las actividades asociadas y las personas que las desempeñan) y le restan valor económico al cuidado. En la medida que el cuidado no se torne un problema público de tratamiento político, las desigualdades se reproducirán, se transmitirán de manera intergeneracional y seguirán afectando particularmente a poblaciones vulnerabilizadas. Promoverla perspectiva de políticas públicas de cuidado mediante la conformación de un Sistema Integral y Federal significa impulsar acciones públicas (responsabilidades y obligaciones estatales) que impacten en la organización social, emocional y económica del trabajo reproductivo destinado a garantizar el bienestar físico y emocional cotidiano de las personas con algún nivel de dependencia familiar. Estas políticas comprenden tanto a las personas destinatarias del cuidado, como a las personas proveedoras e incluyen medidas tendientes a garantizar el acceso a servicios, tiempos y recursos de diverso tipo, así como también preservar su calidad. Es decir, el enfoque impulsa que el cuidado se consolide como un pilar de protección social, guiado por los principios de igualdad, de solidaridad intergeneracional y de género; y al articular con legislaciones, políticas, programas y servicios conforme Sistemas Integrados de Cuidado (CEPAL).

En nuestro país, poner en discusión y en acción el problema de los cuidados con perspectiva federal y como parte de la agenda de gobierno, implica resolverlo en comunidad, reconocerlo como derecho y encaminar respuestas de política pública de corresponsabilidad desde Estado.





**Capítulo 2.**  
Marco teórico–  
metodológico de  
la evaluación





## 2. Marco teórico–metodológico de la evaluación

### 2.1 Políticas sociales y derechos humanos: una alianza para transformar las desigualdades

#### 2.1.1 Políticas sociales desde el enfoque de derechos

El enfoque de derechos ha comenzado a adquirir en Argentina de manera progresiva y gradual desde el plano de la teoría y el debate —principalmente situados a fines del Siglo XX— más protagonismo en la agenda pública y en la práctica política de la mano de las organizaciones y movimientos sociales —desde principios de la primera década y fines de la segunda década del Siglo XXI como lo evidencian algunos cambios antes señalados— hasta atravesar sectores de la agenda de gobierno, en la coyuntura actual (2020–2021). Este proceso fue impulsado, en todo su recorrido dinámico, por organismos internacionales y regionales de derechos humanos, estudios e investigaciones con base empírica y el activismo de las organizaciones y movimientos sociales. Gracias a la aplicación del enfoque de derechos, las evaluaciones sistemáticas del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos (2017–2018 / 2018–2019 / y 2020–2021) han creado compromisos junto a capacidades especializadas hacia adentro del Equipo y hacia afuera (técnicamente), han enriquecido y potenciado la mirada aguda, cercana y multifacética de ese proceso de estudio al tomar contacto con la realidad política (los tres poderes del Estado y los arreglos de gestión) y social (poblaciones, con énfasis en sectores vulnerables, organizaciones y movimientos sociales del territorio, mercado, empresas, academia, comunidades del territorio) y, a su vez, han aportado conocimientos apoyados en evidencia empírica y producido hallazgos y recomendaciones que pueden orientar con mayor certeza la acción subnacional.

El proceso dinámico y sinuoso por el que atraviesa el enfoque para instalarse a través de las políticas sociales y los derechos se puede valorar críticamente en este caso a nivel subnacional, en el marco de un abanico de brechas: entre lo que el enfoque exige, principalmente al Estado, y lo que la realidad social, institucional y política exhibe. Por esas brechas transitan, con matices y gradaciones diversas, algunos avances, alertas, estancamientos y retrocesos en los derechos. Obviamente que ese ritmo, como se verá en la evaluación, al no ser lineal es interferido por diversas cuestiones que no son autónomas sino que muchas se entrecruzan entre sí: el desenvolvimiento de la democracia sustantiva y el modelo de desarrollo en el marco de un capitalismo global; las coyunturas políticas y de gobierno con la implantación de modelos e ideologías políticas, socio económicas, productivas y redistributivas diversas; las tensiones entre federalismo y centralismo que se trasladan a las relaciones, coordinaciones o disociaciones entre niveles jurisdiccionales del Estado en relación a las políticas públicas, institucionalidad, compromiso presupuestario y efectos en el bienestar de la población; la puja política por la ampliación/no ampliación del campo público que abren los derechos, así como también las tensiones que instala al interior de

la gestión pública la lucha por la igualdad en la cultura del privilegio enquistada y ante la persistencia de modelos conservadores.

Sabemos, luego de lo transitado, que los derechos humanos constituyen la sustancia del ejercicio de las democracias así como le otorgan profundidad a las transformaciones esperadas. Este aprendizaje se traduce hoy en algunas premisas, que se irán ampliando: **1)** las personas y los derechos humanos son el centro de las políticas públicas; **2)** los derechos, en su realización constituyen la medida de humanidad y de dignidad social que las obligaciones del Estado deberían garantizar en las decisiones de política pública; **3)** la sociedad ejercita los derechos pero también debe participar, exigir su cumplimiento y controlar su funcionamiento; **4)** las políticas públicas pueden, gradualmente, lograr un equilibrio de poder entre Estado–sociedad para contrarrestar la naturaleza de los desequilibrios que evidencian las desigualdades estructurales; **5)** las políticas públicas deben ser concebidas como políticas de Estado y no sólo como políticas de gobierno, para impulsar a través de ese registro temporal transformaciones a largo plazo que exigen los DESCAs.

Los principios de derechos humanos son enunciados valorativos, de base filosófica, que se traducen en criterios que guían la producción e implementación de las políticas públicas al otorgarles sentido, significado y alcances determinados. Parten del supuesto fundamental de que en nuestras sociedades existen exposiciones y capacidades desiguales de los distintos grupos sociales para afrontar los riesgos al bienestar (discapacidad, ancianidad, violencia de género, etc.) derivados de la estratificación social (desigualdades económicas y sociales), de la estratificación de género (desigualdades de género), del infra–reconocimiento (desigualdades culturales), de la ausencia o déficit de representación política (desigualdades políticas), etc. De esta manera, problematizan y complejizan la idea de desigualdades y advierten que no son naturales, sino construcciones políticas, socioeconómicas, culturales y ambientales propias de cada sistema situado, en un contexto y tiempo determinados. Son injustas y evitables, y en estos atributos radica la importancia de su visibilidad y transformación para las instancias decisorias.

A continuación, se sintetizan los principios de derechos humanos, que suponen la existencia de una institucionalidad con capacidad para garantizarlos:

- *Integralidad*: consiste en considerar los problemas sociales con un sentido abarcativo, que involucra todas las esferas o aspectos interrelacionados y no de manera autónoma o sectorial. Está asociada a la noción de indivisibilidad, interdependencia y complementariedad de los DESCAs y con las otras categorías de derechos (políticos y civiles). Así como los DESCAs tienen estos atributos, los problemas que derivan de ellos y los involucran mantienen estas propiedades y requieren esa consideración para su tratamiento y resolución.
- *Universalidad*: supone el acceso de todas las personas a los derechos humanos, independientemente de su condición u origen, preservando y respetando la diversidad humana, la no discriminación. La universalidad requiere considerar, de manera conjunta, criterios de equidad que puedan encarar la heterogeneidad de desigualdades. La equidad porta criterios de justicia en la solución de los problemas sociales y consiste en determinar quiénes están en situaciones de riesgo, de vulnerabilidad o de desventaja (en base a información estadística desagregada) para ofrecerles un trato diferenciado acorde con sus necesidades.

- *Igualdad y no discriminación*: la discriminación constituye un fenómeno complejo asentado en ideologías o creencias que se ponen de manifiesto en juicios personales injustos, que se anteponen muchas veces a las acciones (prejuicio) y operan en la forma en que se ve la realidad y se interactúa en ella. Se manifiesta de manera concreta en exclusiones, basadas subjetivamente en representaciones socioculturales construidas como estigmas, estereotipos, e influidas por tradiciones; así como también en manifestaciones simbólicas de inequidad que pueden incidir o no en las condiciones materiales de vida. La igualdad, entendida como estructural o sustantiva, exige en algunos casos además de no discriminar, implementar acciones positivas que equiparen las condiciones de vida de poblaciones históricamente excluidas o privadas de recursos de bienestar (por ejemplo, poblaciones indígenas, población LGBTI, mujeres, población en situación de pobreza, etc.) para garantizar ciertos niveles de inclusión social.

- *Participación*: supone prácticas sociales de interacción expresa y de incidencia mutua entre Estado y sociedad. Es vista como la capacidad de incidir políticamente en las decisiones fundamentales que afectan nuestra vida en sociedad. Se vincula al empoderamiento/potenciación que refiere al fortalecimiento de las capacidades de las personas y comunidades para plantear y/o diagnosticar sus propias problemáticas y participar de manera co-responsable en su tratamiento/solución. Una comunidad potenciada/empoderada es capaz de tomar sus propias decisiones y de iniciar acciones orientadas a resolver sus problemas consensuados como prioritarios.

- *Progresividad y no regresividad*: los derechos humanos exigen una realización progresiva, es decir avances en contenidos y protecciones graduales, y a través del tiempo, en el marco de un proceso. En este sentido, las políticas públicas no pueden ser regresivas, es decir volver atrás en decisiones o intervenciones públicas que pusieron en funcionamiento derechos sociales con determinados contenidos y alcance. Este es el parámetro de juicio a partir del cual se valoran las medidas adoptadas por los Estados y se determina el compromiso efectivizado por parte del Estado respecto a cada derecho.

- *Exigibilidad*: implica que los sujetos portadores de derechos tienen que tener garantías públicas (estructuras, mecanismos políticos, judiciales y administrativos, acceso y disponibilidad de información) para poder ejercer la facultad de exigir al Estado el cumplimiento de los derechos humanos, así como también a la sociedad. Esto supone la existencia de una institucionalidad social que garantice estos cambios. La institucionalidad de derechos humanos debe garantizar *accountability*, esto es, responsabilización de las personas funcionarias por sus actos de gobierno (políticas públicas en todo su ciclo): acciones u omisiones (reparación y sanción); procedimientos y reglas que restrinjan la discrecionalidad política en todos los actores (Estado, prestadores de servicios, etc.); autoridades independientes (judiciales, cuasi judiciales, no judiciales); rendición de cuentas; monitoreo del estado de avance de los derechos humanos, etc.

Si los principios de derechos humanos operan como criterios orientadores para las políticas públicas (en todas sus fases) los estándares constituyen las metas, los resultados que se esperan lograr con la aplicación del enfoque. Los estándares son:

- *Disponibilidad*: el bien/servicio/prestación debe ser garantizado cuando la ciudadanía lo necesite.
- *Accesibilidad*: se debe recibir o gozar del bien/servicio cuando la ciudadanía lo requiera y debe poder alcanzarlo sin discriminación alguna. Esa accesibilidad debe contemplar dificultades físicas (distancia geográfica, condiciones materiales o técnicas) y dificultades económicas (falta de recursos monetarios).
- *Calidad*: el bien/servicio/prestación debe ser óptimo cuando la ciudadanía lo recibe para su goce o disfrute.
- *Adaptabilidad*: debe contemplar la diversidad cultural y socioeconómica, adecuándose a la realidad política, social y cultural de las personas o comunidades a las cuales se dirige las políticas públicas.

Se trata de resultados esperados en términos de «patrones modelo» que permiten poner en evidencia en qué medida los principios y reglas del enfoque lograron transformar las políticas públicas para que los derechos humanos —los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)— puedan (más/menos, mucho/ poco) ser ejercidos por la población y satisfagan sus exigencias de bienestar. Asimismo entre los estándares se destacan (Pautassi, 2010):

- *Contenido mínimo de los derechos*: los Estados Parte tienen la obligación de actuar para garantizar el nivel esencial de cada uno de los DESCAs establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos que suscribieron. Se trata del cumplimiento de una obligación mínima y, por tanto, ineludible y de alcance universal en cuanto a su contenido. La cobertura que debe garantizar el Estado debe ser universal y reforzada por el principio de no discriminación.
- *Utilización al máximo de los recursos disponibles*: la exigencia de respetar el contenido mínimo de un DESCa se complementa con la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles, lo que implica que los Estados deben lograr progresivamente y por todos los medios a su alcance (incluidas medidas legislativas y medidas judiciales) la satisfacción de los DESCAs.

Al considerar al Estado como el responsable principal de garantizar los derechos humanos, es necesario destacar que éste tiene obligaciones para con la ciudadanía. Esas obligaciones, que se manifiestan en sus acciones de políticas públicas, van a producir efectos en el bienestar de la población hacia la cual van dirigidas. Esos efectos podrán tener mayor o menor envergadura en términos de cumplimiento de las garantías públicas para el ejercicio de los derechos humanos. Por tanto, considerar el tipo de obligaciones que asumió el Estado es importante para evaluar porque nos brinda otros patrones (de procedimiento y contenido) para valorar lo logrado/no logrado en políticas públicas.

Los tipos de obligaciones asumidas por el Estado son:

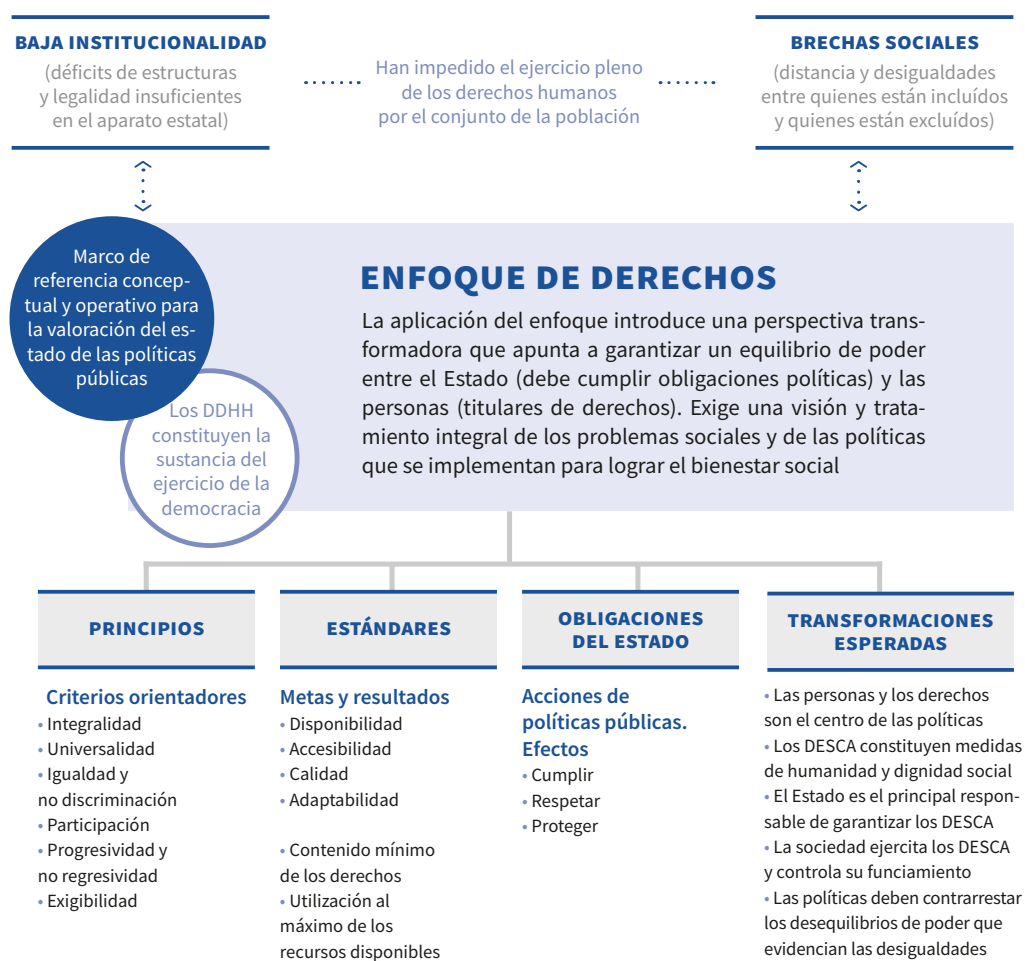
- *Cumplir*: facilitar, proporcionar y promover medidas para efectivizar los derechos humanos involucrados.
- *Respetar*: abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos: limitar el igual acceso; imponer discriminaciones; impedir cuidados preventivos o práctica diversas; censurar u ocultar información, etc.

- **Proteger:** impedir que terceros interfieran en el ejercicio de los derechos humanos.

El enfoque de derechos, entendido de esta manera, ofrece no sólo un marco normativo sino también operativo, para guiar los procesos de formulación, implementación y evaluación (Cunill Grau, 2010).

Más allá de los avances en el reconocimiento de derechos en el campo normativo e incluso en el lenguaje de las políticas públicas, en la práctica la matriz de derechos encuentra una amplia brecha expresada fundamentalmente en las distancias entre la fase de formulación de las políticas, caracterizada por la retórica de derechos, y su implementación efectiva, en la que predominan las dificultades para asimilar los principios y estándares del enfoque de derechos. La evaluación de los derechos humanos para medir los avances (y posibles retrocesos) puede convertirse en una clave para tender puentes entre la situación actual y derechos reconocidos.

GRÁFICO 1. Síntesis conceptual del enfoque de derechos.



Fuente: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2019).

## 2.1.2 La importancia de la evaluación desde el enfoque de derechos

La evaluación desde el enfoque de derechos humanos implica adoptar un nuevo marco de referencia (referente), conceptual y operativo, para la valoración del estado de avance de las políticas públicas (referido), basado en los principios, reglas y estándares del Sistema Internacional de Derechos Humanos (SIDDDHH), que permite dar cuenta de forma precisa y sobre la base de evidencia empírica de las brechas entre las políticas y los derechos reconocidos. De esta manera, incluir el enfoque de derechos humanos en la evaluación de políticas públicas implica sumar un conjunto de elementos clave a los que consideran las evaluaciones tradicionales, que pueden identificarse en las diversas fases del proceso de evaluación (Borja Segade, García Varela, & Hidalgo Lorite, 2001; ONU Mujeres, 2014). Entre estos elementos, se destaca la identificación y distinción entre personas actoras involucradas (ejecutores, titulares de deberes, titulares de derechos) y considerar especialmente a las personas titulares de derechos que pertenecen a los grupos más discriminados de la sociedad. Esto implica consignar métodos de evaluación que permitan incorporar la participación e inclusión de colectivos en desventaja o en situación de vulnerabilidad. Asimismo, la evaluación desde el enfoque de derechos destaca la importancia del acceso y disponibilidad de información desagregada por sexo, género, edad, etnia o raza y quintil de ingreso, entre otras, para identificar posibles barreras de acceso y brechas. Esto implica también considerar las características del contexto y las desigualdades territoriales en las metodologías utilizadas. Los hallazgos de este tipo de evaluaciones ponen énfasis en identificar desigualdades, brechas y barreras a partir del análisis de la información, y sus recomendaciones se orientan a promover prácticas para avanzar en el ejercicio de los derechos de todas las personas y, especialmente, de aquellas con derechos vulnerados. Para evaluar los derechos humanos en relación a sus avances o eventuales retrocesos, el punto de debate se encuentra en cómo contabilizarlos y de qué manera esta medición puede incidir en mejorar las políticas públicas. Los estándares de derechos humanos constituyen el primer paso para operativizar la evaluación, pero el problema se encuentra en que dichos estándares no están diseñados para ser verificados directamente. Por eso, es necesario construir indicadores como herramientas conceptuales destinadas a reflejar el estado de satisfacción de un derecho (Abramovich, 2007, citado en Pautassi, 2013). Los indicadores de derechos humanos brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos (Naciones Unidas, 2012).

Las metodologías propuestas para medir los avances en materia de derechos humanos tanto en el sistema internacional como en el interamericano coinciden en considerar tres tipos de indicadores de progreso (Naciones Unidas, 2012; CIDH, 2008), complementarios entre sí:

- *Indicadores estructurales*: captan la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos.
- *Indicadores de proceso*: miden los esfuerzos que están realizando los garantes de derechos para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en los resultados deseados.
- *Indicadores de resultados*: evalúan los efectos de los esfuerzos del Estado en la promoción del disfrute de los derechos humanos.

La combinación de indicadores de progreso con señales de progreso cualitativas, que buscan captar la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que le da al fenómeno evaluado es un avance innovador del Sistema Interamericano, producto del documento elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2008). De esta manera, la evaluación de derechos humanos requiere complementar indicadores de carácter cuantitativo<sup>7</sup> y cualitativo<sup>8</sup> para no sólo medir la magnitud de ciertos eventos sino también interpretarlos y analizarlos con mayor nivel de complejidad (Naciones Unidas, 2012). La inclusión de tres tipos de indicadores de progreso (estructurales, proceso y resultados) sumado a las señales de progreso cualitativas y el cruce con diversos estándares del enfoque de derechos permite obtener una mirada amplia (aunque nunca completa) de los compromisos asumidos, las acciones o esfuerzos del Estado dirigidos a cumplirlos y los efectos de esos esfuerzos.

## 2.2 La matriz de evaluación de los derechos humanos

El enfoque de derechos ofrece a los gobiernos de la región metodologías de monitoreo y evaluación que precisan las obligaciones de los Pactos y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, en tanto definen su alcance y contenido, y hacen posible la construcción de recomendaciones sobre las mejores formas de cumplir con las obligaciones positivas y negativas contenidas en cada derecho (Pautassi, 2016). Tanto las Naciones Unidas (ONU) como la Organización de Estados Americanos (OEA) han propuesto herramientas teórico-metodológicas para evaluar el progreso de los países en el cumplimiento de los instrumentos de derechos humanos vinculados a la garantía y respeto de todos los derechos para todas las personas.

La presente evaluación se centra en la matriz propuesta, en el marco del sistema interamericano de derechos humanos, para medir los avances de los derechos consagrados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denominado Protocolo de San Salvador.<sup>9</sup>

7. Indicadores referidos a estadísticas que se expresan en cifras, porcentajes, índices, etc.

8. Información articulada de forma descriptiva o «categórica», lo que conlleva a considerar una pluralidad de elementos en la comprensión del concepto y las metodologías utilizadas para definir y elaborar indicadores.

9. Para profundizar sobre los derechos consagrados en el Protocolo se recomienda consultarlo en OEA (2007) y profundizar sobre el análisis realizado en Defensoría del Pueblo (2019).



La innovación de esta metodología consistió en ordenar una matriz de monitoreo y evaluación que estructura los indicadores en función de tres categorías conceptuales —recepción del derecho, contexto financiero y compromiso presupuestario, capacidades estatales e institucionales— y tres estándares —igualdad y no discriminación, acceso a la información y participación, acceso a la justicia— que se incluyen como ejes transversales.

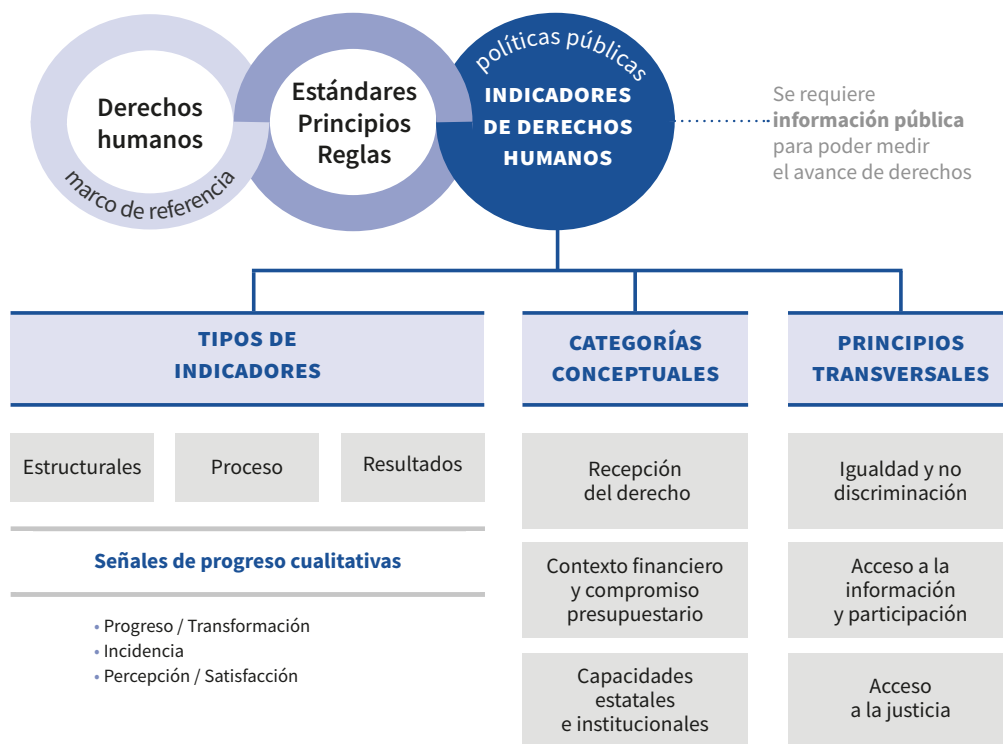
- a) *Recepción del derecho*: cómo se encuentran incorporados los derechos establecidos en el protocolo dentro del sistema jurídico–normativo y en las prácticas y políticas públicas.
- b) *Contexto financiero y compromiso presupuestario*: que alude a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el gasto público social, y de qué manera se distribuye.
- c) *Capacidades estatales o institucionales*: que describen los aspectos técnicos instrumentales y de distribución de recursos al interior del aparato estatal (capacidades administrativas, técnicas, políticas e institucionales). La efectivización de los DESCAs depende entre otros aspectos, de la capacidad de los organismos institucionales (judiciales, ministerio público, agencias administrativas, del poder ejecutivo y órganos legislativos) para proveer bienes, servicios y regulaciones necesarias (Pautassi, 2013).

Los ejes transversales definidos en el marco de la matriz de indicadores del Protocolo de San Salvador son:

- 1) *Igualdad y no discriminación*: los Estados están obligados a garantizar que todas las acciones se ejercerán en condiciones de igualdad y sin discriminación, y que además harán todo lo posible para impedir las diferencias de trato basadas en factores expresamente prohibidos en el protocolo.
- 2) *Acceso a la información y participación política*: entendida como herramienta clave para la participación ciudadana y de resguardo democrático, como también para las instancias de rendición de cuentas (la responsabilidad horizontal y vertical o *accountability*) en las políticas públicas que implementan derechos consagrados en el Protocolo. Se trata de la obligación estatal de producir, bajo criterios validados internacionalmente, información de calidad y en cantidad suficiente, y garantizar la publicidad y el acceso libre a toda persona que lo requiera.
- 3) *Acceso a la justicia*: entendido en un sentido amplio, que incluye el examen sobre la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección de tipo administrativo y judicial (Pautassi, 2013).



GRÁFICO 2. Síntesis metodológica de la evaluación de derechos humanos.



Fuente: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2019).

Tanto la inclusión de la categoría de capacidades estatales como los indicadores de proceso permiten realizar una lectura de la implementación de políticas sociales. Esta fase generalmente es considerada en un plano secundario cuando el énfasis se coloca en los derechos, pero es justamente allí donde los principios y estándares del enfoque de derechos encuentran fuertes restricciones que condicionan su garantía efectiva, y arrojan relevantes desafíos en el campo de las políticas públicas (Pignatta, 2018). La matriz de evaluación del protocolo de San Salvador puede sintetizarse en la Tabla 1.

La matriz de indicadores presentada incluye en total 714 indicadores de progreso cuantitativos y señales de progreso cualitativas para la presentación de los informes periódicos nacionales contemplados en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador. Los derechos analizados y los indicadores de la matriz se alinean con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 y especialmente se detectan vínculos directos con 35 metas de las 169 totales. Por el tiempo de realización de esta evaluación (8 meses) no se llegó a incorporar indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aunque sí se realizó en el ejercicio de vincular los derechos estudiados con las metas y los indicadores más pertinentes (Tabla 2).

TABLA 1. Matriz de Indicadores del Protocolo de San Salvador.

DERECHO A ...	INDICADOR/ES Y SEÑALES DE PROGRESO		
RECEPCIÓN DEL DERECHO	ESTRUCTURALES	PROCESO	RESULTADOS
<p><b>CONTEXTO FINANCIERO BÁSICO Y COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS</b></p>	<p>Incorporación de los principales contenidos y obligaciones del derecho en la Constitución, la legislación del país, y la estructura institucional del Estado.</p>	<p>Grado y forma en que la perspectiva de DDHH y las obligaciones generales en relación con el derecho en cuestión han sido incorporadas en la política pública y en el accionar de las distintas ramas del Estado.</p>	<p>Estado actual en la garantía de los principales componentes del derecho que se desprende de haber abordado la estructura y las políticas públicas frente al asunto en cuestión como un problema de DDHH.</p>
<p><b>CAPACIDADES ESTATALES</b></p>	<p>Disposiciones constitucionales y legales que condicionan el nivel de recursos financieros, materiales, técnicos y de otra índole que deben ser invertidos y que efectivamente son asignados, para la garantía del derecho.</p>	<p>Procesos en virtud de los cuales los recursos asignados desde distintas fuentes para la garantía del derecho que son utilizados por parte de los Estados en la implementación de políticas que contribuyen a la garantía del derecho. Los indicadores se orientan a medir la aceptabilidad, pertinencia, adaptabilidad y eficiencia de estos procesos.</p>	<p>Forma como las decisiones y las capacidades financieras de las personas y las variables del contexto relevantes para el goce efectivo de los derechos se transforman por las decisiones del Estado sobre el nivel de recursos a invertir para su protección y la manera en que estos recursos se utilizan.</p>
<p><b>IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN</b></p>	<p>Características de la estructura institucional del Estado y del sistema jurídico que contribuyen a que el derecho en cuestión pueda ser garantizado en condiciones de igualdad y a que el Estado esté en condiciones de emprender acciones para eliminar toda forma de discriminación en el ejercicio del derecho en razón a las exclusiones estructurales que afrontan las personas en la sociedad.</p>	<p>Calidad, estado, magnitud y características de los esfuerzos que las distintas ramas del Estado han emprendido en el ámbito de las políticas relacionadas con el derecho y que pueden contribuir a ampliar progresivamente su garantía.</p>	<p>Estado de avance en el goce efectivo de los derechos en los aspectos estrechamente relacionados con el tipo de acciones o políticas que el Estado puede adoptar o al componente de los resultados sobre los que el Estado tiene una importante capacidad de influencia.</p>
<p><b>ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN</b></p>	<p>Características de la estructura institucional del Estado y del sistema jurídico que contribuyen a que el derecho en cuestión pueda ser garantizado en condiciones de igualdad y a que el Estado esté en condiciones de emprender acciones para eliminar toda forma de discriminación en el ejercicio del derecho en razón a las exclusiones estructurales que afrontan las personas en la sociedad.</p>	<p>Manera y grado en que se incorpora el principio de igualdad y no discriminación en las acciones del Estado, en los procesos de toma de decisiones en su interior y en las políticas públicas orientadas a la garantía del derecho.</p>	<p>Estado de realización del principio de igualdad en relación con el derecho en cuestión. Los indicadores de esta esfera ponen énfasis en la medición de las brechas en la garantía de los principales componentes del derecho entre personas (bien sea por diferencias en el sexo, lugar de residencia, grupo étnico, grupo etario, nivel socioeconómico, entre otras). Apunta a la igualdad material y no solo forma.</p>
	<p>Estado de avance en las condiciones básicas para que la población pueda acceder a información pertinente y oportuna sobre el derecho, las obligaciones del Estado y las acciones y políticas públicas para cumplirlas: disponibilidad de la información, reconocimiento del derecho a la misma y recursos existentes para poder acceder a ella. La participación refiere a las condiciones existentes para que la población pueda participar en las definiciones del alcance del derecho, el diseño y la implementación de las políticas para garantizarlo, y en su monitoreo.</p>	<p>Pertinencia, características y el tipo de políticas públicas que el Estado ha implementado, dadas unas capacidades estructurales y un marco normativo vigente, para garantizar el acceso a la información y hacer realidad el ideal de transparencia en todas las actuaciones estatales para la garantía del derecho. En relación con la participación esta esfera hace referencia a la manera en que este principio se incorpora en el accionar del Estado y en las políticas públicas orientadas a la garantía del derecho.</p>	<p>Estado de avance en los principales componentes del derecho a la información en relación con el derecho en cuestión. En relación con la participación esta esfera hace referencia al nivel de participación efectiva que la población ejerce en relación con el derecho en cuestión. Ambos componentes —el acceso a la información y la participación— están estrechamente relacionados en la medida en que el primero permite un mayor empoderamiento y un fortalecimiento de la ciudadanía para participar en los distintos procesos involucrados en la definición y garantía de los derechos.</p>

(continúa en página siguiente)

DERECHO A ...	INDICADOR/ES Y SEÑALES DE PROGRESO		
<b>ACCESO A LA JUSTICIA</b>	Existencia en el ordenamiento jurídico de recursos judiciales y administrativos adecuados y efectivos para la protección del derecho y para exigir su garantía.	Nivel de acceso a los recursos judiciales y administrativos existentes para la protección del derecho por parte de la población, a la eficiencia en su funcionamiento y al grado de cumplimiento de las garantías procesales de los recursos.	Eficacia de los recursos judiciales y administrativos existentes para la protección y garantía del derecho por parte de la población. La eficacia de estos recursos se convierte tanto en un instrumento para el goce del derecho en cuestión como en un derecho aparte per se.

Fuente: Defensoría del Pueblo (2018 y 2019) en base a OEA (2015).

**TABLA 2.** Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas en relación a los derechos evaluados.

Derechos	Objetivos de Desarrollo Sostenible	Metas
<b>Alimentación adecuada</b>	<b>Objetivo 2.</b> Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	<p><b>2.1.</b> Poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.</p> <p><b>2.2.</b> 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.</p> <p><b>2.3.</b> Duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas.</p> <p><b>2.4.</b> 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.</p> <p><b>2.5.</b> Mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus correspondientes especies silvestres, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos y su distribución justa y equitativa, según lo convenido internacionalmente.</p> <p><b>2.a.</b> Aumentar, incluso mediante una mayor cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria en los países en desarrollo, particularmente en los países menos adelantados</p> <p><b>2.b.</b> Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el desarrollo.</p> <p><b>2.c.</b> Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a la información sobre los mercados, incluso sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos.</p>

(continúa en página siguiente)

<b>Alimentación adecuada</b>	<b>Objetivo 12.</b> Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	<p><b>12.3.</b> Reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha.</p> <p><b>12.8.</b> Asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza.</p>
<b>Trabajo</b>	<b>Objetivo 8.</b> Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	<p><b>8.1.</b> Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados.</p> <p><b>8.2.</b> Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra.</p> <p><b>8.3.</b> Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.</p> <p><b>8.4.</b> Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, empezando por los países desarrollados.</p> <p><b>8.5.</b> Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.</p> <p><b>8.6.</b> Reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.</p> <p><b>8.7.</b> Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.</p> <p><b>8.8.</b> Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.</p> <p><b>8.9.</b> Elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.</p> <p><b>8.10.</b> Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos.</p> <p><b>8.a.</b> Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, incluso mediante el Marco Integrado Mejorado para la Asistencia Técnica a los Países Menos Adelantados en Materia de Comercio.</p> <p><b>8.b.</b> Desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo.</p>
<b>Medio Ambiente Sano</b>	<p><b>Objetivo 3.</b> Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades</p> <p><b>Objetivo 6.</b> Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos</p>	<p><b>3.9.</b> Reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo.</p> <p><b>6.1.</b> Garantizar el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.</p> <p><b>6.2.</b> Garantizar el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.</p> <p><b>6.3.</b> 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.</p> <p><b>6.4.</b> Aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua.</p> <p><b>6.5.</b> Implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda.</p> <p><b>6.a.</b> Proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.</p> <p><b>6.b.</b> Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.</p>

(continúa en página siguiente)

<b>Medio Ambiente Sano</b>	<b>Objetivo 7.</b> Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos	<b>7.1.</b> Garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos. <b>7.2.</b> Aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas.
	<b>Objetivo 12.</b> Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	<b>12.4.</b> Lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente. <b>12.5.</b> Reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización.
	<b>Objetivo 13.</b> Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	<b>13.1.</b> Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países. <b>13.2.</b> Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales. <b>13.3.</b> Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.
	<b>Objetivo 15.</b> Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad	<b>15.1.</b> Asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales. <b>15.2.</b> 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. <b>15.3.</b> 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. <b>15.5.</b> Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de biodiversidad y, de aquí a 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción.

Fuente: elaboración propia, en base a datos proveniente de *Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/71/313, ONU, 2017.

## 2.3 Marco metodológico de la evaluación

La presente evaluación tiene como objetivo general evaluar el estado de avance de los derechos a la alimentación adecuada, al trabajo y al medio ambiente sano en la provincia de Santa Fe. Como objetivos específicos se propone:

- Producir y sistematizar evidencia oficial sobre el estado de avance de los derechos evaluados.
- Formular recomendaciones para la toma de decisiones en base a los hallazgos identificados sobre el progreso de los derechos a través de las políticas sociales implementadas en la provincia.
- Contribuir al desarrollo de una cultura institucional de monitoreo y evaluación a escala federal, con enfoque de derechos, dentro de la estructura estatal provincial y municipal, que involucre los tres poderes del Estado, con capacidad de incidencia nacional que incluya a las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía.

Para avanzar en estos objetivos, se propuso una estrategia metodológica basada en la matriz de indicadores para el seguimiento de los derechos consignados en el Protocolo de San Salvador y, al mismo tiempo, se incluyeron aspectos innovadores producto de los aprendizajes de las etapas de evaluación anteriores realizadas por el equipo. Cabe aclarar dos restricciones importantes en el proceso de trabajo del equipo: el tiempo de duración de la misma fue sólo de 8 meses y ese tiempo estuvo signado por la pandemia.

Para evaluar derechos en términos de progresos o retrocesos en su garantía efectiva, el equipo de trabajo transitó un proceso con tres momentos relacionados entre sí, dependiendo uno de otro, que incluso pueden solaparse o superponerse.<sup>10</sup> El primer momento es un proceso teórico–conceptual, que supone tomar decisiones teóricas para una construcción metodológica que permita medir el avance en torno a cada uno de los derechos. Este proceso consiste en la selección de indicadores de la matriz y su operacionalización así como la construcción de señales de progreso. El segundo momento implica un proceso de verificación empírica que supone indagar en las fuentes de información disponibles y a cuáles es necesario acceder para realizar la comprobación empírica y poder captar todos los esfuerzos realizados por el Estado para la satisfacción de los DESCAs. Incluye el proceso de relevamiento de información (clasificación de fuentes y datos disponibles y no disponibles), pedidos de información, entrevistas, contactos con informantes clave, etc. En el caso específico de los DESCAs, es importante aclarar que la verificación empírica no siempre refleja en forma acabada el efectivo goce de los derechos por parte de sus titulares, los ciudadanos y las ciudadanas (Pautassi, 2010). Finalmente, el tercer momento refiere a un proceso analítico de transversalización del enfoque, que consiste en medir el efectivo cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de DESCAs para garantizar su satisfacción de un modo más amplio y transversal, de modo que se puedan identificar hallazgos y recomendaciones para cada uno de los derechos evaluados e incorporar en la evaluación aquello que los indicadores o las señales de progreso no captan a priori, pero que sí se vincula a la intersección entre políticas públicas y derechos humanos. Al verificar las señales, acciones y la fijación de prioridades por parte del Estado en materializar el conjunto de derechos sociales es posible situar si hay avances, amesetamiento o retroceso en acciones que demuestren la progresividad en el cumplimiento de las obligaciones positivas o solo se verifica el cumplimiento de niveles mínimos de obligaciones correspondientes a cada derecho (Pautassi, 2010).

### 2.3.1 Antecedentes: tercera etapa de trabajo

La presente evaluación se centra en la medición de tres derechos contemplados en el segundo agrupamiento de derechos del Protocolo de Salvador: el derecho a la alimentación adecuada, el derecho al trabajo y el derecho al medioambiente sano. Así, este trabajo forma parte de una tercera etapa de trabajo del equipo de evaluación de Políticas Públicas y De-

<sup>10</sup>. Estos momentos son propuestos por Pautassi (2010) y fueron re trabajados en función del proceso de trabajo del equipo.

rechos Humanos. La estrategia metodológica de estas tres etapas tiene como aspecto en común que busca generar una intersección entre políticas públicas y derechos humanos.

La primera etapa de trabajo (2017) se centró en evaluar el estado de avance de las políticas sociales implementadas en la ciudad de Rosario en función de diversas temáticas priorizadas: pobreza, vejez, discapacidad, violencia de género y vivienda y servicios. La experiencia asumió el desafío de evaluar en términos de políticas públicas y no de planes, programas o proyectos, ni de organizaciones o instituciones particulares, es decir, de analizar una configuración compleja en la que intervienen una multiplicidad de áreas de gobierno, actores, programas, proyectos y acciones, que pertenecen a diferentes niveles jurisdiccionales: nación, provincia, municipio en una misma ciudad, integrada por diferentes espacios territoriales, barrios y distritos (Defensoría del Pueblo, 2018). La segunda etapa (2018–2019) se centró en la aplicación de la matriz de indicadores de progresos de derechos humanos del Protocolo de San Salvador y de la Convención de Belém do Pará y en una escala provincial, para evaluar el estado de avance de los siguientes derechos: seguridad social, salud, educación, vida libre de violencia y vivienda y acceso a servicios públicos básicos.

La etapa actual (2020–2021) retoma la metodología utilizada en la segunda etapa, pero se centra específicamente en la matriz de indicadores del Protocolo de San Salvador para evaluar el estado de avance de los derechos a una alimentación adecuada, al trabajo y al medio ambiente sano, correspondientes al segundo agrupamiento de derechos de dicho instrumento. Al igual que en la etapa anterior, con el objetivo de evaluar progresividad o regresividad, se definió tomar como línea de base el año 2010, que coincide con la realización del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, lo que permitió contar con información oficial para dicha fecha. A partir de allí, se relevó la información oficial disponible para el período 2010–2020 a fin de evaluar la evolución de los indicadores seleccionados a lo largo del tiempo, considerando especialmente el cambio de signo y orientación política en el gobierno nacional y en el gobierno provincial y las particularidades del año 2020, atravesado por la pandemia del COVID–19. Cuando no fue posible obtener información para el año 2020, el criterio establecido fue obtener siempre la última medición y/o información disponible. Al igual que en la segunda etapa, además de asumir la escala provincial, se consideró especialmente a los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

La experiencia de la segunda etapa nos permitió identificar desafíos tanto relativos a la matriz de indicadores como a la producción de información pública acorde a la misma. Entre estos desafíos, recabar información sobre las señales de progreso cualitativas fue difícil debido a la escasa práctica de producción de información que incluya la perspectiva del propio actor social. A la vez, los indicadores de la matriz se centraron en los esfuerzos del Estado y no incluyeron articulaciones del Estado con actores de la sociedad civil, quienes intervienen e influyen de manera importante en la garantía y la protección con otros grados de responsabilidad. Las señales de progreso propuestas en la matriz resultaron insuficientes para relevar la voz de la ciudadanía respecto a la garantía, respeto y protección de un derecho debido a que éstas sólo indagan la existencia de encuestas de percepción y no incorporan la mirada de las organizaciones sociales y organismos no gubernamentales que realizan actividades relacionadas con los derechos evaluados. A esto se suma que a nivel



de registros estatales no existen dispositivos de corte participativo que evalúen el goce de derechos (Defensoría del Pueblo, 2019).

En función de estas limitaciones y con el objetivo de profundizar los hallazgos y recomendaciones respecto del avance en los derechos evaluados, consideramos en esta evaluación la necesidad de ampliar la información cualitativa que complementa los indicadores cuantitativos y otorgar mayor relevancia a las organizaciones de la sociedad civil en su rol de actores sociales, así como también a la información del contexto territorial.

### 2.3.2 Estrategia metodológica: la importancia de los actores en la intersección entre políticas sociales y derechos humanos

La estrategia metodológica adoptada combina técnicas cuantitativas y cualitativas, con el objetivo de poder captar la complejidad de los procesos orientados a avanzar en la garantía de derechos. En línea con las metodologías de evaluación de derechos humanos, la estrategia metodológica busca: **1)** enriquecer las experiencias de evaluación de la primera y segunda etapa de evaluación y aportar evidencia sobre la población santafesina que tradicionalmente sufre discriminación o se encuentra en situación de vulneración de derechos, **2)** reforzar el enfoque territorial que conlleva adaptar la matriz de evaluación orientada al nivel nacional, a partir de la priorización de cuestiones específicas de la agenda pública provincial — las quemadas en las islas y las fumigaciones que amenazan el derecho al goce de un ambiente sano, el cooperativismo histórico en la provincia, entre otros— que inciden en la configuración y reconfiguración de los andamiajes institucionales orientados a garantizar el acceso a derechos en el territorio, **3)** enfatizar en la participación social y su incidencia en la agenda pública y en la agenda gubernamental y aportar evidencia, en relación a los tres derechos evaluados, proveniente de organizaciones sociales y movimientos sociales en el territorio que abrieron el espacio público a la confrontación, y **4)** destacar evidencia sobre la intersección entre políticas y derechos, en la medida que la evaluación se centra en una mirada que apunta a la integralidad.

#### 2.3.2.1 Innovaciones de la estrategia metodológica adoptada

Entre las innovaciones de la estrategia adoptada se destacan la transversalización del enfoque LGBTI<sup>11</sup> en la matriz de evaluación y la incorporación de nuevas señales de progreso cualitativas como herramientas que permiten complementar la información cuantitativa con aspectos cualitativos que ponen énfasis en la voz de diversos actores sociales.

**11.** En el marco de la OEA, para hacer referencia a las personas con orientaciones sexuales, identidades de género, expresiones de género y características sexuales no normativas, se ha adoptado el acrónimo «LGBTI», (que refiere a personas lesbianas, gay, bisexuales, transgénero e intersex), acogido por la CIDH para nombrar a su Relatoría sobre los derechos de estos grupos e identidades y por los órganos que componen al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) por ser fácilmente identificable (OEA, 2019).



### 2.3.2.1.1 Transversalización del enfoque LGBTI en la matriz de evaluación

La evaluación desde el enfoque de derechos humanos implica adoptar una mirada transversal de los grupos en situación de riesgo y vulnerabilidad, en línea con el principio de igualdad y no discriminación, y para esto requiere contar con información desagregada en función de diversas condiciones como el sexo, edad, etnia o raza y quintil de ingreso para identificar posibles barreras de acceso y brechas. Sin embargo, una vacancia de la matriz de evaluación es la consideración del género como una variable distintiva que permite visibilizar las identidades de género y la situación de las personas LGBTI.

Ante una sociedad heteronormada, cisgenderista y binarista, las identidades que se alejan de la «normalidad» no aparecen en los registros estadísticos públicos y, vinculado a esto, como población invisibilizada no recibe la atención de las políticas públicas para mejorar sus situaciones de desventaja. A esto se suma que los avances en las últimas décadas en América Latina en el reconocimiento de derechos de las personas LGBTI encuentra importantes brechas en la efectivización de estos derechos en tanto la región se identifica, a su vez, como la más violenta del mundo en relación a las personas LGBTI (OEA, 2019). Ante las situaciones de discriminación que las personas LGBTI padecen en el continente, la operacionalización de información estadística desagregada al respecto de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) representa un punto de partida fundamental para la elaboración de políticas públicas destinadas a la atención de estos grupos e identidades en los Estados Americanos (OEA, 2019).

Tanto en el Sistema Interamericano como en el Sistema Universal de Derechos Humanos, se pone de manifiesto el reconocimiento pleno de las personas LGBTI como grupo en situación de vulnerabilidad en relación a sus derechos por su orientación sexual, identidad de género, expresiones de género y características sexuales y se suma a los crecientes esfuerzos por generar evidencia de las brechas existentes e informar de la mejor manera las políticas públicas destinadas a revertirlas (OEA, 2019). A partir de este reconocimiento, desde el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, se elaboró el documento «Midiendo todas las brechas: Guía para la Operacionalización de los Indicadores del Protocolo de San Salvador desde una Mirada Transversal LGBTI» que busca ser orientador para la elaboración de informes de monitoreo del avance progresivo en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales consignados en el Protocolo de San Salvador, de forma que den cuenta de las brechas de desigualdad en el acceso y ejercicio de los mismos en las personas LGBTI (OEA, 2019). En dicho documento, se revisan los 719 indicadores de la matriz del Protocolo y se generan dos tipos de modificaciones en la operacionalización de los indicadores: por un lado, se revisa la denominación de los indicadores a los efectos de incorporar lenguaje inclusivo a su redacción e integrar la mirada transversal LGBTI a su concepción, y por otro lado, se revisan las categorías de desglose en los indicadores que se solicita para incorporar la mirada transversal LGBTI no contempladas en la versión original de los indicadores.

Para la presente evaluación, se tomó como base este documento para operacionalizar los indicadores y señales de progreso correspondientes a los derechos a evaluar (alimentación adecuada, trabajo y medio ambiente sano) con el objetivo de incorporar la mirada transversal LGBTI e incluir el lenguaje inclusivo en su formulación. Este proceso implicó una revisión de cada uno de los indicadores de la matriz de evaluación y la adaptación de aquellos que correspondiera. Más allá de los esfuerzos en incorporar la mirada transversal LGBTI en la operacionalización de los indicadores, se anticipa que es amplia la vacancia de información con esta desagregación tanto a nivel nacional como en la provincia de Santa Fe. En efecto, desde la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020) se reconoce que, a pesar de la vocación por trabajar desde la perspectiva de género, las estadísticas oficiales a la fecha han reproducido el binarismo sexual. Y si bien existe evidencia que permite asumir que otras identidades feminizadas y/o que no entran en la órbita de los varones cisgénero (tales como las lesbianas, bisexuales, trans, travestis y personas no binarias) comparten con las mujeres CIS múltiples segregaciones, en Argentina aún no se cuenta con datos desagregados para un análisis pormenorizado. En el Censo que iba a realizarse en el año 2020, suspendido por la pandemia, se proponía incorporar la categoría «identidad de género» en función del autorreconocimiento, de acuerdo a los avances normativos sobre la materia en el país (INDEC, 2019; INDEC, 2019).

### 2.3.2.1.2 Señales de progreso cualitativas: ampliación de actores

La matriz de evaluación utilizada, como se mencionó anteriormente, busca equilibrar el uso de indicadores y de señales de progreso, de modo que las evaluaciones no se concentren exclusivamente en estadísticas e índices ni tampoco sólo en percepciones y observaciones, sino que complementen técnicas cualitativas y cuantitativas al proceso de evaluación en DESCAs (Pautassi, 2010). Como el proceso de medición de los DESCAs es mucho más amplio y complejo, se incorporan las señales de progreso cualitativas, que se caracterizan porque no parten de una categoría preestablecida, ni de una escala de medición ya dada (estadística), sino que captan la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que este le otorga al fenómeno evaluado, interpretación que resulta clave para poder explicar los hechos. De esta manera, contribuyen a poner en contexto la información estadística y brindan elementos de análisis como así también un margen de flexibilidad para abordar problemas y características particulares de la situación de un determinado territorio, al mismo tiempo que permiten registrar cambios y comparabilidad en el tiempo (CIDH, 2008). Sin embargo, la importancia otorgada a las señales de progreso en la matriz no es equilibrada con los indicadores, por lo que se priorizan los esfuerzos del Estado más que la interfaz Estado–Sociedad Civil. Esto presenta dificultades para captar la voz de la ciudadanía respecto a la garantía, respeto y protección de un derecho. En efecto, en relación a los derechos evaluados en el presente trabajo, se identificaron sólo 4 señales de progreso cualitativas sobre un total de 259 indicadores que contiene la matriz respecto a

estos derechos. Estas señales de progreso se distribuyen: 1 en el derecho al trabajo, 3 en el derecho a la alimentación adecuada y 0 en el derecho al medio ambiente sano. Sumado a esto, ya en las evaluaciones anteriores, se identificaron importantes dificultades para recabar información debido a la escasa práctica de producción de información que incluya la perspectiva de las propias personas que se constituyen como actor social.

Con el objetivo de dar mayor relevancia a las señales de progreso, fue necesario profundizar en su conceptualización teórica y realizar instancias de consultas a especialistas que permitan la construcción de nuevas señales de progreso que enriquezcan la presente evaluación. La conceptualización de señales de progreso incluye dos aspectos entrelazados: 1) representan *dimensiones cualitativas* que reflejan la progresión en los cambios del derecho hasta el alcance deseado del objetivo y 2) captan la definición de la situación que efectúan las propias personas en su rol de actoras sociales y el significado que le otorgan al fenómeno evaluado (Pautassi y Royo, 2012). El primer aspecto le otorga al objetivo posibilidades más reales de realización al reflejar la progresión en los cambios hasta el objetivo deseado, en este caso, el goce y ejercicio de los DESCAs. Este sentido de las señales de progreso se vincula al significado que le otorgan Earl, Carden y Smutylo (2002), quienes originariamente acuñaron el concepto, que luego fue adoptado por la CIDH (2008). En su propuesta de mapeo de alcances, Earl, Carden y Smutylo (2002) buscan construir una metodología que parte de reconocer que el cambio es producido por múltiples eventos (no lineales) y, a diferencia de las evaluaciones de impacto tradicionales centradas en las relaciones de atribución causa-efecto, no intentan atribuir los alcances a una sola intervención o serie de intervenciones, sino que analizan los vínculos lógicos entre las intervenciones y los cambios de comportamiento, con el presupuesto de que se ha realizado una contribución, sin atribuirla a un único factor. Entre los pasos de la metodología propuesta, uno de ellos es el establecimiento de señales de progreso graduadas, que buscan reflejar la complejidad del proceso de cambio, es decir, se trata de un conjunto de indicadores graduados de los cambios en el comportamiento que pueden poner énfasis en la profundidad o en la calidad del cambio.

Este concepto desarrollado por Earl, Carden y Smutylo (2002) es redefinido por la CIDH (2008) en tanto consideran que las dimensiones cualitativas se incorporan en el modelo propuesto por razones de descripción y de interpretación. De esta manera, al no partir de una categoría preestablecida ni de una escala de medición ya dada (estadística), captan la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que éste le da al fenómeno evaluado, lo que resulta clave para poder interpretar los hechos.

Esta redefinición incorpora el segundo aspecto de las señales de progreso cualitativas que busca captar la definición de las personas reconocidas como actores sociales. La matriz prioriza la existencia de encuestas de percepción; sin embargo, requiere considerar con mayor profundidad la mirada de las organizaciones de la sociedad civil que realizan actividades relacionadas con los derechos evaluados, reconociendo que detentan otros grados de responsabilidad, por ejemplo: organizaciones sindicales, movimientos sociales, asociaciones que defienden derechos, entre otros. Según el propio documento de la CIDH (2008), además de los enfoques que priorizan grupos tradicionalmente discriminados o en situación de vulnerabilidad, se debe considerar especialmente la incidencia de la sociedad

civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas. La realización progresiva de los derechos sociales consiste en asegurar a la sociedad civil, a las organizaciones no gubernamentales con experiencia y recursos técnicos, y a aquellas que representan la organización social de los propios sectores destinatarios de las políticas y servicios, una voz en la elaboración e implementación de las diversas estrategias públicas.

A partir de estas consideraciones conceptuales, tres cuestiones son relevantes para operacionalizar las señales de progreso. En primer lugar, las señales de progreso no sólo se orientan a relevar la percepción de los actores sino también incluyen otras dimensiones vinculadas tanto a la satisfacción del derecho como a los progresos en el ejercicio de los mismos. Según Pautassi (2010), las señales de progreso cualitativas permiten captar mejor los esfuerzos que ha realizado el Estado por cumplir con sus obligaciones, como también la percepción de la población en relación con la satisfacción de sus derechos. En segundo lugar, como las señales de progreso buscan captar la perspectiva del propio actor social, pueden hacer referencia a actores individuales (en tanto sujetos de derecho) o actores colectivos (que buscan generar incidencia en la agenda pública y de gobierno). Es necesario considerar diversas esferas de bienestar vinculadas a la garantía de derechos: el del Estado (que debe establecerlos y garantizarlos, aunque no siempre lo hace), el de las organizaciones de la sociedad civil, sociales y comunitarias (que luchan por ellos y conquistan derechos), el mercado (que en su funcionamiento estructura relaciones de desigualdad en el acceso a derechos) y el de las familias y personas individuales (que perciben y experimentan la garantía o no de derechos). En tercer lugar, las señales de progreso buscan captar la interdependencia de los diversos derechos, así como la interseccionalidad de las luchas y demandas de los actores colectivos para progresar en el reconocimiento de derechos. Interseccionalidad refiere a la idea de que las diferentes formas de dominio y opresión interactúan entre sí: los sistemas de opresión —basados en la raza, la clase, la orientación sexual, la nacionalidad, la religión, la edad, entre otras— se refuerzan y reproducen mutuamente (Viveros Vigoya, 2016; Collins, 2017). A su vez, al identificar que los sistemas de opresión reflejan múltiples focos de discriminación, la idea de interseccionalidad conlleva a que las resistencias y luchas que enfrentan estas discriminaciones no estén aisladas ni sean incompatibles sino que trabajen unidas para fortalecerse y avanzar en objetivos comunes (Pignatta, 2020). Las señales de progreso cualitativas, al igual que los demás indicadores, se cruzan en la matriz en función de las diversas categorías conceptuales (recepción del derecho, capacidades estatales, compromiso financiero y presupuestario) y principios transversales (Igualdad y no discriminación, acceso a la información y participación, acceso a la justicia). Por un lado, al cruzar las señales de progresos con las diversas categorías conceptuales se coloca el énfasis en los esfuerzos del Estado, tanto en las estructuras del Estado y el marco normativo, en las políticas públicas (sus alcances y cobertura) y en los resultados de estos esfuerzos (relación con distintos tipos de indicadores). Por otro lado, el cruce de las señales de progreso con los diversos principios transversales ponen el acento en otros actores así como también identifican herramientas para avanzar: el principio de participación enfatiza la incidencia de los sujetos de derecho (individuales o colectivos como las organizaciones sociales); el principio de acceso a la información destaca la importancia de herramientas que releven la

perspectiva de quienes son protagonistas (como encuestas de satisfacción o estudios relacionados a temas específicos o grupos de población); y el principio de igualdad y no discriminación enfoca su mirada en grupos vulnerables.

En este sentido, el equipo de trabajo identifica tres dimensiones clave para operacionalizar las señales de progreso: a) la percepción y satisfacción: la percepción busca ver con los ojos de los protagonistas los procesos que van sucediendo en el territorio seleccionado para dar cuenta de los procesos de transformación percibidos por los propios actores y la satisfacción hace referencia a la experiencia real de las personas titulares de derechos o de las organizaciones que las representan; b) la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil a partir de las demandas que plantean progresos en derechos en su interfaz con el Estado y c) transformaciones o progresos que reconocen senderos estratégicos (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2019) en términos de avances en el objetivo deseado. En este punto, se hace necesario distinguir entre las señales de progreso cualitativas y los senderos estratégicos, concepto acuñado en las evaluaciones anteriores realizadas por el equipo: mientras las señales de progreso cualitativas se orientan a medir los cambios, transformaciones o progresos en la garantía efectiva de derechos, los senderos estratégicos pueden ser un hallazgo de esa medición. Es decir, la noción de senderos estratégicos (Cohen E. et al., 1998) ayuda a pensar en términos de progreso ya que refieren a las acciones principales propuestas por los gobiernos a fin de acercarse, de la manera más próxima posible, a los objetivos deseados de la política. Se instrumentan como mecanismos que buscan acortar las brechas de implementación, es decir la distancia existente entre un objetivo posible (deseado) y lo efectivamente realizado (Defensoría del Pueblo, 2018).

A partir de estas consideraciones, desde el equipo, formulamos tres señales de progreso comunes para cada uno de los tres derechos, aunque con algunas adaptaciones en función de sus especificidades. Cada una de las señales utilizadas se vincula específicamente a una de las tres dimensiones de las señales de progreso identificadas por el equipo. La primera señal de progreso, vinculada a la dimensión de progreso/transformación, refiere al *impulso de medidas de acción afirmativa en materia de género, etnia, raza, personas con discapacidad, adolescentes y LGBTI*. Esta se encontraba formulada en la matriz solamente en relación al derecho al trabajo por lo que consideramos relevante incluirla en vinculación con los otros derechos evaluados. La segunda señal de progreso, vinculada a la dimensión de incidencia, fue formulada expresamente por el equipo y refiere a *demandas, formato y consecuencias estratégicas–institucionales de las acciones de incidencia de la sociedad civil en relación a los derechos evaluados*. En la formulación de la señal, se consideraron tres dimensiones propuestas por Shuster et al. (2005) para estudiar la protesta social —demandas, formato y consecuencias estratégicas–institucionales— y, sobre esa base, se reconceptualizaron con el objetivo de indagar en los procesos de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil a partir de la acción colectiva para progresar en la garantía de derechos. Finalmente, la tercera señal de progreso formulada, vinculada a la dimensión de percepción/satisfacción, refiere a *valoración de las personas sobre las medidas/políticas del gobierno (nacional y provincial)* para garantizar los derechos estudiados. Esta última señal de progreso no pudo ser relevada por el escaso tiempo que duró el estudio. Asimismo, el factor tiempo también

**TABLA 3.** Operacionalización de las señales de progreso formuladas para cada derecho.

**Derechos: Alimentación adecuada, Trabajo y Medio Ambiente sano**

Señal de progreso	Definición	Dimensión	Categoría / Principio transversal	Tipo de indicador	Tipos de actores	Técnicas de recolección de información
1. Impulso de medidas de acción afirmativa en materia de género, etnia, raza, personas con discapacidad, adolescentes y LGBTI y de acuerdo al ciclo de vida (niñez, personas adultas mayores, embarazadas) en relación al derecho a una alimentación adecuada	Refiere a la disponibilidad de medidas de acción positiva o afirmativas para las personas, considerando los diversos grupos que viven discriminación. La acción afirmativa es un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva (OEA, 2018)	Transformación/ Progresos	Recepción del derecho  Igualdad y no discriminación	Proceso	Estado en sus diferentes niveles (y poderes (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial))	Entrevistas a actores estatales que hayan asumido responsabilidad en garantizar cada uno de los derechos evaluados en el período de estudio
2. Demandas, formato y consecuencias estratégicas-institucionales de las acciones de incidencia de la sociedad civil en relación a los derechos evaluados	<b>2.1.</b> demanda: aquello que reclama la acción colectiva <b>2.2.</b> formato: el modo en que la acción colectiva se expresa en la escena pública <b>2.3.</b> Consecuencias estratégicas-institucionales: se refiere a los resultados de la protesta de la acción colectiva en términos de su capacidad de satisfacción (plena o parcial) de sus demandas (progresos en derechos) o bien de producir transformaciones en el sistema político institucional	Incidencia	Participación  Capacidades estatales	Proceso – Resultados	Interfaz Sociedad civil y Estado	Entrevistas a organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, movimientos sociales, etc.) que reclaman por los derechos. También puede utilizarse la técnica de grupos focales
3. Valoración de las personas sobre las medidas/ políticas del gobierno (nacional y provincial) para garantizar los derechos estudiados	<b>3.1.</b> Nivel sensibilización y/o conocimiento sobre las medidas <b>3.2.</b> Percepción y confianza en las medidas <b>3.3.</b> Experiencia y satisfacción (parcial, plena) de derechos	Percepción/ satisfacción	Capacidades estatales  Acceso a la información	Procesos – Resultados	Individuos	Encuesta de Satisfacción

Fuente: elaboración propia.

imposibilitó la generación de una encuesta de percepción/satisfacción para alimentar este indicador. Sin embargo, optamos por presentarla porque puede ser retomada en un estudio posterior o porque incluso esta operacionalización de las señales de progreso puede ser una base para otras evaluaciones e investigaciones de los derechos humanos. En la Tabla 3 se detallan cada una de las señales de progreso: su definición, su vinculación con cada dimensión identificada de las señales de progreso y, con las categorías, principios transversales y tipos de indicadores de la matriz de evaluación y se determinan los tipos de actores relevantes para cada una y las técnicas de recolección de información para construirla.

### 2.3.2.2 Construcción de la matriz de evaluación: selección de indicadores

El proceso de selección de indicadores de la matriz se realizó en dos momentos: primero, se analizó el total de indicadores por derecho, en función de su pertinencia al contexto provincial y, segundo, como parte de un proceso simultáneo a la construcción de fichas técnicas de los indicadores y la recolección de información, se consolidó el proceso de selección. Así, en ese primer momento, la agenda territorial de la provincia de Santa Fe fue fundamental para la construcción de la matriz de evaluación y la definición de los indicadores seleccionados para aproximarnos a la medición de avances en torno a cada derecho. El segundo momento implicó un proceso de «decantación» para seleccionar indicadores en función de la información disponible y no incluir en la matriz aquellos sobre los que no era posible solicitar ni construir información. Finalmente, luego de este doble proceso y una vez recibidas las respuestas (o no) de los organismos a quien les fue solicitada la información, se consolidó el proceso de selección al incluir aquellos indicadores sobre los cuales fue posible recabar información pertinente, aunque ésta no fuese completa o exactamente igual a la solicitada.

La complejidad de este proceso estuvo dada porque la organización del Estado no se adecua directamente a los derechos humanos, lo que requiere un doble proceso de adaptar los indicadores a la información disponible y sensibilizar sobre la importancia de incorporar metodologías acordes a los principios y estándares del enfoque. Por este motivo y porque la matriz está diseñada para el nivel nacional, se hizo necesario, en diversas oportunidades, la construcción de un indicador proxy —que representa o se asimila al propuesto por la matriz— especialmente cuando la relevancia del mismo ameritaba incluirlo, pero se encontraban algunas de las siguientes dificultades: 1) la formulación propuesta no se adaptaba correctamente al contexto provincial y/o 2) no se encontró información disponible idéntica a la solicitada en el indicador, pero sí fue posible recolectar o construir alguna información que se consideró podría aproximarse al indicador original. Como resultado final se seleccionaron 78 indicadores, sobre un total de 259 que la matriz de indicadores del Protocolo de San Salvador propone para los derechos a evaluar.



**TABLA 4.** Cantidad de indicadores seleccionados sobre el total de indicadores de la matriz del Protocolo de San Salvador

Derecho	Indicadores seleccionados	Indicadores totales	Porcentaje
Alimentación adecuada	26	67	38,8%
Trabajo	34	103	33%
Medio Ambiente sano	18	89	20,22%
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>259</b>	<b>30,11%</b>

Fuente: elaboración propia.

**TABLA 5.** Listado de indicadores de la matriz de evaluación. Protocolo de San Salvador (OEA).

DERECHO: ALIMENTACIÓN ADECUADA				
Dimensión	Tipo	Indicador	Nº indicador	Nombre del indicador o Proxy
<b>RECEPCIÓN DEL DERECHO</b>	Estructural	Indicador	<b>AA01</b>	Ratificación por parte del Estado de tratados internacionales de derechos humanos que reconocen, entre otros, el derecho a la alimentación adecuada: a) PIDESC y Protocolo Facultativo; b) CEDAW y Protocolo Facultativo; c) Convención de Derechos del Niño (CDN); d) Convención sobre el estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967; e) Convención sobre el Estatuto de los apátridas de 1954; f) Convención Interamericana para la eliminación de todas formas de discriminación contra las personas con discapacidad; g) Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migrantes y sus familias; h) Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; i) Directrices Voluntarias FAO de apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de seguridad alimentaria nacional, entre otras; j) Principales instrumentos sistema interamericano: Declaración Americana; de Derechos del Hombre, Convención Americana de Derechos Humanos, Carta Social de la OEA.
	Estructural	Indicador	<b>AA02</b>	Consagración del derecho a la alimentación adecuada y derechos relacionados en la Constitución y/o legislación nacional.
	Resultados	Indicador	<b>AA03</b>	Porcentaje de hogares y personas sin acceso a servicios básicos de saneamiento considerando la identidad de género de personas jefas de familia.
	Resultados	Indicador	<b>AA04</b>	Porcentaje de hogares por debajo de la línea de indigencia.
	Resultados	Indicador	<b>AA05</b>	Tasa de desnutrición infantil (niñez menor de 5 años con algún grado de desnutrición).
	Resultados	Indicador	<b>AA06</b>	Niñez de 6 a 59 meses con anemia nutricional.
	Resultados	Indicador	<b>AA07</b>	Prevalencia de sobrepeso y obesidad en niñez y personas adultas.
	Resultados	Indicador	<b>AA08</b>	Prevalencia de diabetes en niñez y personas adultas.
	Resultados	Indicador	<b>AA09</b>	Prevalencia de hipertensión arterial en niñez y personas adultas.

(continúa en página siguiente)



<b>CONTEXTO FINANCIERO Y COMPROMISO PRESUPUESTARIO</b>	Estructural	Indicador	<b>AA10</b>	Existencia en la Constitución de alguna disposición que establezca la prioridad que el Estado tiene en impulsar el desarrollo del sector rural y agropecuario.
	Estructural	Indicador	<b>AA11</b>	PROXY: Porcentaje del gasto ejecutado nacional destinado a la provincia de Santa Fe y del gasto ejecutado Provincial en políticas alimentarias.
<b>CAPACIDAD ESTATAL</b>	Estructural	Indicador	<b>AA12</b>	Existencia de un Ministerio de Agricultura, Desarrollo rural y/o Seguridad Alimentaria ¿En qué porcentaje de las regiones/departamentos/estados tiene oficinas?
	Estructural	Indicador	<b>AA13</b>	Existencia de una autoridad que regule, inspeccione, controle y vigile las actividades de producción, distribución y venta de alimentos.
	Estructural	Indicador	<b>AA14</b>	Existe un programa de salud pública en relación con la calidad de la alimentación y promoción de una alimentación saludable en vinculación con las enfermedades crónicas no transmisibles.
	Procesos	Indicador	<b>AA15</b>	Existencia de estándares para el uso de pesticidas y agroquímicos por parte de autoridades públicas y empresas privadas. Monitoreo y control. Mecanismos de denuncia.
	Estructural	Indicador	<b>AA16</b>	Incorpora la Constitución o la legislación el enfoque diferencial (por sexo-género, pertenencia étnica y grupo etario) en relación con la garantía del derecho a la alimentación adecuada.
<b>IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN</b>	Estructural	Indicador	<b>AA17</b>	Existencia de programas para asegurar el derecho a la alimentación adecuada en los Ministerios con perspectiva poblacional (mujeres, jóvenes, niñez, grupos étnicos, personas mayores, personas LGBTI) o en los Ministerios con competencias en el tema (agricultura, desarrollo rural).
	Estructural	Indicador	<b>AA18</b>	Existencia de recursos constitucionales adecuados y efectivos para impedir vulneraciones graves al derecho a la alimentación adecuada.
<b>ACCESO A LA JUSTICIA</b>	Estructural	Indicador	<b>AA18</b>	Existencia de recursos constitucionales adecuados y efectivos para impedir vulneraciones graves al derecho a la alimentación adecuada.
	Procesos	Indicador	<b>AA19</b>	Existencia de una jurisprudencia en los siguientes campos: a) Salario mínimo vital y seguridad alimentaria; b) Accesibilidad económica a una alimentación adecuada.
<b>ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN</b>	Estructural	Indicador	<b>AA20</b>	Existencia de una encuesta nacional que mida las condiciones nutricionales de la población atendiendo la diversidad cultural y la identidad de género.
	Estructural	Indicador	<b>AA21</b>	La encuesta nacional sobre las condiciones nutricionales permite las siguientes desagregaciones con significancia estadística: a. Rural/Urbana, b. Por sexo-género, c. Por divisiones político-administrativas, d. Por grupos etarios, e. Por grupos étnicos, f. Para población con discapacidad, y g. Por deciles de ingreso.
	Estructural	Indicador	<b>AA22</b>	Encuesta de consumos de alimentos de la población.
	Estructural	Indicador	<b>AA23</b>	Existencia de un censo agropecuario que monitoree la dinámica de la producción de distintos sectores.
	Estructural	Indicador	<b>AA24</b>	Existencia de un portal virtual público de la entidad que administra las estadísticas a nivel nacional donde se presentan de forma periódica los principales resultados de las encuestas en el tema alimentario y nutricional.
	Estructural	Indicador	<b>AA25</b>	Existencia de canales de información públicos o privados para la protección al consumidor.
	Estructural	Indicador	<b>AA26</b>	Existencia de regulaciones para la publicidad que fomenta consumo de alimentos nutricionalmente inadecuados como aquellos ricos en azúcares y grasas.

## DERECHO: TRABAJO

Dimensión	Tipo	Indicador	Nº indicador	Nombre del indicador o Proxy
<b>RECEPCIÓN DEL DERECHO</b>	Estructural	Indicador	<b>DT01</b>	Consagración del derecho al trabajo en la Constitución. Garantías que contiene el derecho constitucional del trabajo en el país. i) Condiciones dignas, justas y satisfactorias ii) Salario mínimo y móvil iii) Estabilidad en el empleo iv) Capacitación v) Seguridad en el trabajo vi) Promoción del pleno empleo vii) No discriminación en el derecho al trabajo de las personas por razones de discapacidad, género, origen étnico, personas LGBTI, entre otras y el reconocimiento del trabajo sexual. viii) Protección de todo trabajo dañino en la niñez y la adolescencia.
	Estructural	Indicador	<b>DT02</b>	Ratificación y entrada en vigor de los ocho convenios fundamentales de la OIT. a) Convenio Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio, 1930 (núm. 29) b) Convenio Relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (núm. 105) c) Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, 1973 (núm. 138) d) Convenio Sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, 1999 (núm. 182) e) Convenio Relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor, 1951 (núm. 100) f) Convenio Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, 1958 (núm. 111) g) Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad h) Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad i) Convención sobre derechos del niño y su Protocolo sobre Venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños para la pornografía. j) Principales instrumentos sistema Interamericano.
	Estructural	Indicador	<b>DT03</b>	Tipo de indemnizaciones por despido contempladas (discriminatorio, por razones económicas,) y mecanismos de acceso y cobertura.
	Procesos	Indicador	<b>DT04</b>	Existencia de políticas públicas o programas en las siguientes áreas: a) Programas o políticas de eliminación del trabajo forzoso b) Programas o políticas de Eliminación del trabajo infantil c) Programas anti-discriminación por motivos étnicos, de género o por discapacidad en materia laboral d) Programas de regularización de Trabajadores migrantes. e) Programas encaminados a prevenir y atender accidentes ocupacionales, incluidos lesiones, enfermedades y muerte. f) Programas encaminados a prevenir y sancionar el trabajo forzoso, incluidas las formas más graves de trabajo infantil, doméstico, migrantes y trata de personas.
	Procesos	Indicador	<b>DT05</b>	Existencia de mecanismos tripartitos para fijar acuerdos de normas laborales, planes de empleo, formación profesional, resolución de conflictos.
	Procesos	Señal de progreso	<b>DT06</b>	Impulso de medidas de acción positiva en materia de género, etnia, raza, personas con discapacidad y adolescentes trabajadores.
	Resultados	Indicador	<b>DT07</b>	Tasa de desempleo desagregado por sexo-género, edad, nivel educativo.
	Resultados	Indicador	<b>DT08</b>	Porcentaje de personas trabajadoras asalariadas frente al total de ocupados, desagregado por sexo-género.
	Resultados	Indicador	<b>DT09</b>	Tasa de informalidad (porcentaje de la población asalariada que no tiene descuento jubilatorio) desagregado por sexo-género y edad.
	Resultados	Indicador	<b>DT10</b>	Proporción de incidencia de accidentes ocupacionales desagregado por sexo-género.
	Resultados	Indicador	<b>DT11</b>	Porcentaje de mujeres en el funcionariado público.
	Resultados	Indicador	<b>DT12</b>	Tasa de participación de personas con discapacidad desagregada por sexo-género que se encuentra económicamente activa.

(continúa en página siguiente)

<b>CONTEXTO FINANCIERO Y COMPROMISO PRESUPUESTARIO</b>	Estructural	Indicador	<b>DT13</b>	Porcentaje del presupuesto nacional asignado al Ministerio del Trabajo y/o Empleo.
<b>CAPACIDAD ESTATAL</b>	Estructural	Indicador	<b>DT14</b>	Existencia de un Ministerio de Trabajo y/o Empleo. ¿En qué porcentaje de las regiones/departamentos/estados locales tienen oficinas?
	Procesos	Indicador	<b>DT15</b>	PROXY: Porcentaje de personas beneficiarias de la prestación por desempleo en relación a la población desempleada estimada.
	Resultados	Indicador	<b>DT16</b>	PROXY: Duración en el desempleo desagregado por sexo.
	Resultados	Indicador	<b>DT17</b>	Tasas de desempleo de larga duración (un año o más).
	Resultados	Indicador	<b>DT18</b>	Número de convenciones colectivas suscritas anualmente.
<b>IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN</b>	Estructural	Indicador	<b>DT19</b>	Existencia de cuotas de género en cargos públicos o privados u otras acciones afirmativas contempladas en la legislación.
	Estructural	Indicador	<b>DT20</b>	Existencia de programas anti-discriminación laboral en los Ministerios con perspectiva poblacional (mujeres, jóvenes, personas adultas mayores) o en los Ministerios con competencias en el tema.
	Estructural	Indicador	<b>DT21</b>	Existencia de programas orientados a la conciliación de la vida laboral y familiar, y al reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado.
	Estructural	Indicador	<b>DT22</b>	Existencia de programas que fomenten la inserción laboral en condiciones dignas de población vulnerable o tradicionalmente discriminada (jóvenes).
	Resultados	Indicador	<b>DT23</b>	Proporción de tasas de participación, desempleo, informalidad, exceso de horas de trabajo y subempleo para distintos sectores poblacionales (mujeres y jóvenes) en relación con estos mismos indicadores para el caso de la población en general.
	Resultados	Indicador	<b>DT24</b>	PROXY: Brecha de ingresos de la ocupación principal.
<b>ACCESO A LA JUSTICIA</b>	Estructural	Indicador	<b>DT25</b>	Personas encargadas de impartir justicia pertenecientes a la jurisdicción laboral por cada 10.000 habitantes (desagregado por unidades político administrativas) y por sexo-género y edad.
	Estructural	Indicador	<b>DT26</b>	Existencia de instancias administrativas para presentar denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones vinculadas al derecho al trabajo y a las libertades sindicales.
	Estructural	Indicador	<b>DT27</b>	Existencia de mecanismos que garanticen el acceso a la justicia laboral para población de escasos recursos económicos, población con discapacidad, de origen étnico, traductores culturales.
	Procesos	Indicador	<b>DT28</b>	Número de entradas y salidas de causas en la jurisdicción laboral (nivel de resolución).
	Procesos	Indicador	<b>DT29</b>	Tiempo promedio de duración de un proceso en la jurisdicción laboral.
<b>ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN</b>	Estructural	Indicador	<b>DT30</b>	Existe una encuesta de hogares a nivel nacional para monitorear el funcionamiento del mercado laboral. ¿Cuál es su periodicidad?
	Estructural	Indicador	<b>DT31</b>	La encuesta nacional sobre el mercado laboral permite las siguientes desagregaciones con significancia estadística: a. Rural/Urbana, b. Por sexo-género, c. Por divisiones político-administrativas, d. Por grupos etarios, e. por grupos étnicos, f. Para población con discapacidad, g. Por deciles de ingreso, h. Por actividad económica y i. Por posición ocupacional.
	Estructural	Indicador	<b>DT32</b>	Existencia de adecuación de las encuestas a la diversidad cultural y de lenguas y a las personas con discapacidad.
	Estructural		<b>DT33</b>	Existe un portal virtual público de la entidad que administra las estadísticas a nivel nacional donde se presentan de forma periódica los principales indicadores del mercado laboral.
	Procesos		<b>DT34</b>	Periodicidad con la cual se publican los principales indicadores del mercado laboral: mensual, bimensual, trimestral, semestral, anual.

**DERECHO: MEDIO AMBIENTE SANO**

Dimensión	Tipo	Indicador	N° indicador	Nombre del indicador o Proxy
<b>RECEPCIÓN DEL DERECHO</b>	Estructural	Indicador	<b>MAS01</b>	Ratificación y entrada en vigor de acuerdos multilaterales sobre medio ambiente como los siguientes (no es exhaustivo): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.</li> <li>• Protocolo de Cartagena sobre seguridad en la biotecnología del convenio sobre la diversidad biológica.</li> <li>• Convenio sobre la Diversidad Biológica.</li> <li>• Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.</li> <li>• Convenio sobre Especies Migratorias.</li> <li>• Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.</li> <li>• Protocolo de Kyoto sobre cambio climático.</li> <li>• Convenio de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono</li> <li>• Convención de Ramsar sobre los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.</li> <li>• Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional.</li> <li>• Convenio de Estocolmo sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs).</li> <li>• Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.</li> <li>• Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar.</li> <li>• Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.</li> <li>• Convención 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.</li> </ul>
	Estructural	Indicador	<b>MAS02</b>	Consagración en la Constitución del derecho al medio ambiente sano y al acceso a servicios públicos básicos.
	Estructural	Indicador	<b>MAS03</b>	Existencia de una institucionalidad medio ambiental en todos los niveles de gobierno.
	Proceso	Indicador	<b>MAS04</b>	Existencia de una política ambiental aprobada.
	Resultados	Indicador	<b>MAS05</b>	Relación entre las zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total (ODM).
	Resultados	Indicador	<b>MAS06</b>	Emisiones de GEI.
<b>CONTEXTO FINANCIERO Y COMPROMISO PRESUPUESTARIO</b>	Estructural	Indicador	<b>MAS07</b>	PROXY: Porcentaje del gasto ejecutado Nacional destinado a la provincia de Santa Fe y del gasto ejecutado Provincial, en materia ambiental y servicios públicos básicos.
	Estructural	Indicador	<b>MAS08</b>	Existen Fondos públicos como mecanismos de apoyo para la sostenibilidad de las áreas protegidas.
	Estructural	Indicador	<b>MAS09</b>	PROXY: Porcentaje de participación de recursos primarios dentro del PIB (cuentas nacionales).
<b>CAPACIDADES ESTATALES</b>	Estructural	Indicador	<b>MAS10</b>	Existen entidades encargadas del análisis técnico de las condiciones medio ambientales.
	Estructural	Indicador	<b>MAS11</b>	Existe alguna entidad encargada, una política pública o un programa gubernamental en los siguientes campos: a) Evaluación de las condiciones de los recursos hídricos del Estado, b) Evaluación de la calidad del aire, d) Posibilidades de remplazo de recursos energéticos por las opciones más amigables con el medio ambiente, e) elaboración de mapas de riesgo ambiental, tanto por zonas como por actividades económicas h) conservación de áreas naturales protegidas.
	Estructural	Indicador	<b>MAS12</b>	Existe un sistema de información que registra las vulneraciones al medio ambiente, quiénes causan dichas vulneraciones y qué respuesta dan las autoridades estatales a dichas vulneraciones.

(continúa en página siguiente)

	Proceso	Indicador	<b>MAS13</b>	Existen políticas públicas o programas en las siguientes áreas: a. Conservación, calidad y suficiencia de fuentes hídricas. b. Protección de la calidad del aire. e. Atención al cambio climático. f. Gestión y protección de la calidad del suelo. g. conservación de los recursos forestales.
	Proceso	Indicador	<b>MAS14</b>	Existencia de un plan, planes o programa de acción para mitigar el riesgo en las zonas y en las actividades identificadas como potencialmente amenazadas y lesivas (respectivamente) del medio ambiente.
<b>ACCESO A LA JUSTICIA</b>	Estructural	Indicador	<b>MAS15</b>	PROXY: existencia de dependencias judiciales especializadas en materia medio ambiental.
	Estructural	Indicador	<b>MAS16</b>	PROXY: Existencia de especialistas en delitos ambientales.
	Estructural	Indicador	<b>MAS17</b>	Existencia de recursos constitucionales adecuados y efectivos para impedir vulneraciones graves al medio ambiente.
<b>ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN</b>	Estructural	Indicador	<b>MAS18</b>	Existe un portal virtual público de la entidad que administra las estadísticas a nivel nacional donde se presentan de forma periódica los indicadores claves sobre protección del medio ambiente?

Fuente: elaboración propia.

### 2.3.2.3 Relevamiento, procesamiento y sistematización de la información: fichas técnicas y fuentes de información utilizadas

Para el relevamiento de información, se trabajó en la construcción de fichas técnicas<sup>12</sup> por indicador. Se tuvo en cuenta la información disponible a escala provincial de cada uno de los indicadores y la sistematización de los hallazgos obtenidos. Este instrumento permitió, al mismo tiempo, especificar las características de cada indicador (incluyendo la construcción de un indicador *proxy* cuando fuera necesario), sistematizar la información recabada de diversas fuentes, que son consignadas en la misma, e identificar hallazgos relevantes para el informe de evaluación. El proceso de construcción de fichas técnicas incluyó: 1) identificar datos, procesar y sistematizar la información disponible en fuentes oficiales, 2) cuando se consideró necesario, validar la información con actores de la gestión pública, organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas y académicas, y 3) ajustar los indicadores de derechos humanos a la realidad provincial.

Para este relevamiento se recurrió a fuentes oficiales primarias y secundarias. Entre las fuentes secundarias se incluyeron:

- 1) Fuentes estadísticas oficiales disponibles (válidas y confiables): principalmente el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, Encuesta Permanente de Hogares para Gran Rosario y Gran Santa Fe y Encuesta Anual de Hogares Urbanos disponible

<sup>12</sup>. Para profundizar en el formato de estas fichas técnicas y la modalidad de trabajo se recomienda consultar el capítulo 3 de la publicación de la segunda etapa de evaluación (Defensoría del Pueblo, 2019) y la Guía metodológica del proceso de trabajo (Defensoría del Pueblo, 2019). Las fichas técnicas elaboradas en el período 2018–2019 se encuentran publicadas en el sitio web de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe.

hasta 2014, Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, Encuesta Nacional de Factores de Riesgo, Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) y el Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad (2018).

2) Registros internos de los sistemas de información públicos: dentro de los registros administrativos internos, se destacan los registros de Superintendencia de Riesgos del Trabajo, de la Defensoría del Pueblo, del Poder Judicial (a través de la Corte Suprema de Justicia) y del Poder Legislativo de la provincia de Santa Fe publicada en sus respectivos sitios web.

3) Información documental: incluye tratados internacionales, leyes, decretos, normativas, documentos de políticas, planes y programas, e informes oficiales de gestión.

4) Portales oficiales del gobierno nacional y provincial, así como también de diversos organismos responsables de la producción de información (INDEC e IPEC), del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, del portal de datos abiertos de la República Argentina y del portal de datos abiertos del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

5) Registro de Notas periodísticas,<sup>13</sup> correspondientes a la prensa nacional, provincial y/o local, publicadas durante el transcurso de la evaluación, ordenadas por derecho, y utilizadas para contextualizar y situar el problema de estudio en el marco del debate público. Se priorizaron aquellas que, mediante entrevistas, aportan información oficial en relación a las diferentes temáticas abordadas. Fueron utilizadas, como complemento de la información estadística, de los registros oficiales y de las fuentes primarias de la investigación.

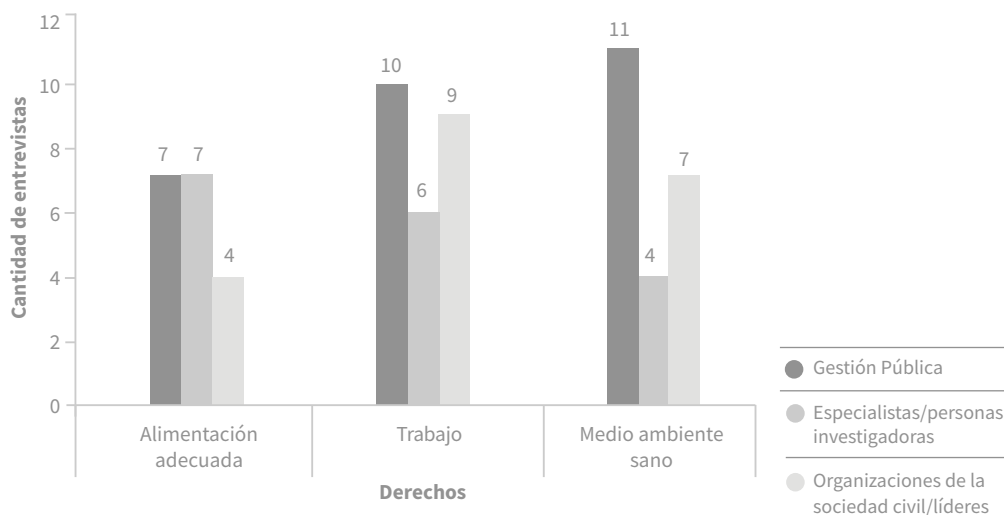
Para recabar información principalmente de registros internos, se realizaron 18 pedidos de información a diversas áreas y organismos nacionales y provinciales, de los cuales sólo 4 fueron respondidos (Poder Judicial de la Provincia, Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia, Ministerio de Salud de la Nación, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación).

Entre las fuentes primarias se destaca, en primera instancia, la realización de entrevistas a actores clave con responsabilidades de gestión en los tres poderes del Estado, a especialistas o personas investigadoras sobre el derecho a evaluar y a organizaciones de la sociedad civil o movimientos sociales vinculados a cada derecho. Las entrevistas fueron abiertas y no estructuradas y se orientaron a: 1) relevar posibles fuentes de información a priori no disponibles, 2) completar la elaboración de las fichas técnicas por indicador con información cualitativa, 3) generar conciencia y sensibilizar a los actores gubernamentales sobre la necesidad de construcción de información pública y su utilidad, 4) retroalimentar las señales de progreso cualitativas al indagar en la perspectiva del propio actor social y las organizaciones que los representan. En total se realizaron 45 entrevistas, 9 correspondientes al derecho a la alimentación adecuada, 21 al derecho al trabajo y 15 al derecho al medio ambiente sano. Entre las realizadas, se recurrió a entrevistas grupales especialmente en el caso de las organizaciones sociales cuando propusieron participar más de un representante y en el caso de equipos de trabajo como sucedió con el Ministerio Público de

13. Ver Anexo digital, disponible en sitio web defensoría: <https://www.defensoriasantafe.gov.ar/institucionales/area-de-investigacion-y-evaluacion-en-derechos-humanos>

la Acusación. En este sentido, las entrevistas involucraron a 53 personas. Asimismo, resulta relevante destacar que si bien algunas entrevistas fueron pensadas inicialmente para un derecho, luego resultaron de utilidad para más de un derecho, en tanto los mismos son interdependientes y los actores entrevistados podían aportar información sobre estas interconexiones. Considerando lo anterior, en el gráfico XX las entrevistas se suman más de una vez cuando se dan casos en que alimentaron más de un derecho, para mostrar cuántas entrevistas retroalimentaron el análisis de cada derecho. Entre los entrevistados, se incluyen 12 entrevistas a actores de la gestión pública principalmente vinculadas al Poder Ejecutivo (personas funcionarias y ex-funcionarias provinciales que incluye cargos de máxima autoridad como ministros/as, secretarios/as, subsecretarios/a, directores/a provinciales y asesores/as, funcionarios del Poder Ejecutivo municipal y también personas con cargos en la gestión universitaria), 5 entrevistas a representantes del Poder Legislativo (incluyendo diputados/as provinciales y al defensor adjunto de la Defensoría del Pueblo), y 3 del Poder Judicial (que incluye fiscales del Ministerio Público de la Acusación y de la Corte Sur Ejecutivo y al Procurador General de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Fe). Asimismo, se entrevistaron a 12 especialistas que incluyen investigadores, docentes y académicos que trabajan en torno a los diversos derechos estudiados tanto desde la Universidad Nacional de Rosario como desde la Universidad Nacional del Litoral. Finalmente se entrevistaron a 14 organizaciones sociales, que incluyen a representantes de sindicatos, de organizaciones ambientalistas, movimientos sociales y a organizaciones de cooperativas. Se identifica como pendiente incluir entrevistas actores asociados al mercado, principalmente empresarios, que no fue posible por cuestiones de tiempo.

**GRÁFICO 3.** Cantidad de entrevistas realizadas por tipo de actor para los derechos seleccionados.



Fuente: elaboración propia.

Para la realización de las entrevistas, se formularon, guías de entrevistas por tipo de actor y por derecho organizadas en función de las categorías conceptuales y principios transversales de la matriz y las señales de progreso formuladas (Anexo digital: Guías de entrevistas).

En una segunda instancia, dentro de las fuentes primarias, se realizaron mediciones propias sobre las bases de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) publicadas por el INDEC. La necesidad de construir información propia sobre estas bases de datos se debió a que algunos indicadores solicitaban información que no se encontraba procesada ni disponible en los cuadros regulares publicados por el INDEC. Si bien el análisis sobre el uso y procesamiento de estas encuestas de hogares se realizará en el apartado sobre producción y acceso a la información pública del derecho al trabajo en el capítulo 4, en tanto constituye uno de los instrumentos para monitorear el funcionamiento del mercado laboral, es posible adelantar que la EPH no brinda información sobre la provincia de Santa Fe en su conjunto sino solamente sobre el Aglomerado Gran Rosario y al Aglomerado Gran Santa Fe, y la EAHU, que brindaba información ampliada sobre el total de los hogares y la población urbana de la Provincia, se discontinuó en el año 2014.

Para el tratamiento de las bases de datos, se utilizó el programa estadístico informático Statistical Package for the Social Sciences (SPSS). En primer lugar, se analizaron algunas de las variables presentes en las bases de hogares y personas de ambas encuestas. Luego, se construyeron nuevas variables a partir de combinaciones de las ya existentes, para poder dar cuenta de la información específica requerida por algunos de los indicadores. En un segundo momento, se realizó un análisis de frecuencias y se construyeron las correspondientes tablas de contingencias requeridas para las diferentes desagregaciones de los indicadores seleccionados. A continuación, se estimaron todas las razones (cocientes de totales) necesarias para dar cuenta de la magnitud y la evolución de los indicadores. No obstante, como el elevado nivel de desagregación requerido por el enfoque de derechos humanos se contrapone con el objetivo y tamaño de las muestras de estas herramientas, y, como mencionamos anteriormente, se trata de estimaciones provenientes de una encuesta por muestreo, se procedió a realizar un detenido cálculo de la estimación de los errores muestrales, coeficientes de variación e intervalos de confianza asociados a las razones estimadas a través de los documentos de tablas de errores de muestreo para cada base de datos utilizada. Esto permitió advertir la confiabilidad de las estimaciones: es importante conocer la magnitud de dichos errores, y una medida de los mismos está dada por el desvío estándar (error muestral). Se construyeron los intervalos numéricos que contienen al valor que se desea estimar con una confianza del 95%. A partir del desvío estándar, también se pudo calcular el coeficiente de variación (CV), el cual «brinda una idea de la precisión de la estimación, o sea, la relación entre el desvío estándar y el valor a estimar. Cuanto más pequeño es el coeficiente de variación, más precisa es la estimación» (INDEC, 2015). En este sentido, se decidió clasificar los distintos coeficientes de variación obtenidos en tres tipos de estimaciones, teniendo en cuenta que dicho cálculo es una aproximación conservadora: **a)** estimaciones aceptables: aquellas con CV estimados menores al 16%, **b)** estimaciones con precisión baja: aquellas con CV estimados mayores al 16% y menores al 25%, **c)** estimaciones no confiables: aquellas con CV estimados mayores al 25%.



A continuación, se detalla la operacionalización de los indicadores seleccionados de la matriz que requerían información estadística en función de las variables disponibles en las encuestas de hogares (EAHU y EPH):

**TABLA 6.** Operacionalización de indicadores disponibles en las encuestas de hogares.

Indicador requerido	Operacionalización posible en EAHU y EPH
<p><b>Tasa de desempleo desagregado por sexo-género, edad, nivel educativo, de edad, por sexo, grupos de edad.</b></p> <p>Descripción: Cociente entre el número de personas desocupadas (10 y más años) y el total de la población económicamente activa (10 y más años).</p> <p>La población desocupada se refiere a personas que, no teniendo ocupación, están buscando activamente trabajo y están disponibles para trabajar. (Corresponde a la desocupación abierta. Este concepto no incluye otras formas de precariedad laboral tales como personas que realizan trabajos transitorios mientras buscan activamente una ocupación, aquellas que trabajan jornadas involuntariamente por debajo de lo normal, los desocupados que han suspendido la búsqueda por falta de oportunidades visibles de empleo, los ocupados en puestos por debajo de la remuneración mínima o en puestos por debajo de su calificación, etc.).</p> <p>La población económicamente activa (PEA) la integran las personas que tienen una ocupación o que, sin tenerla, la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de desempleo general: Población desocupada (10+ años) / PEA (10+ años) (población ocupada + población desocupada) * 100</li> <li>• Tasa de desempleo por sexo: Mujeres/Varones, desocupadas (10+ años) / PEA de mujeres/varones (10+ años) * 100.</li> <li>• Tasa de desempleo por grupos de edad (10+ años): Población desocupada (hasta 19, 20 a 49 años y 50 y más años) / PEA (hasta 19, 20 a 49 años y 50 y más años) * 100.</li> <li>• Tasa de desempleo por nivel educativo: Población desocupada (Sin Instrucción y Primaria Incompleta, Primaria Completa y Secundaria Incompleta, Secundaria Completa y Superior Incompleto, Superior Completo, Ns-Nr) / PEA (Sin Instrucción y Primaria Incompleta, Primaria Completa y Secundaria Incompleta, Secundaria Completa y Superior Incompleto, Superior Completo, Ns/Nr) * 100.</li> </ul>
<p><b>Porcentaje de personas trabajadoras asalariadas frente al total de ocupados, desagregado por sexo-género.</b></p> <p><i>Población asalariada:</i> Toda persona que trabaja en relación de dependencia, es decir que las formas y condiciones organizativas de la producción le son dadas y también los instrumentos, instalaciones o maquinarias, aportando ellos su trabajo personal.</p> <p>Se incluye en esta categoría, además, a los trabajadores que no desarrollan su actividad laboral en el domicilio del empleador, pero mantienen relación con un solo establecimiento.</p> <p>Para la operacionalización de este concepto se consideran asalariados a: las personas que trabajan para un patrón, empresa o institución por un pago en dinero o en especie; los trabajadores/as del servicio doméstico; los trabajadores ad-honorem (aprendices, meritorios judiciales, etc.); aquellos que declaran trabajar para su propia empresa o negocio, no emplean asalariados y desarrollan un trabajo para un solo cliente.</p> <p><i>Población ocupada:</i> todas las personas que tengan cierta edad especificada (10 años o más) y que durante un período de referencia (una semana) hayan trabajado al menos una hora. Se incluye a:</p> <p>a) las personas que durante el período de referencia realizaron algún trabajo de al menos una hora, hayan recibido pago (en dinero o en especie) o no por dicha actividad.</p> <p>b) las personas que tienen una ocupación pero que no estaban trabajando temporalmente durante el período de referencia y mantenían un vínculo formal con su empleo. Integran este grupo los ocupados que no trabajaron en la semana, por vacaciones, licencia por enfermedad u otros tipos de licencias, suspendidos con pago y ausentes por otras causas laborales (mal tiempo, averías mecánicas, escasez de materias primas, etc.) con límite de tiempo de retorno. Se incluyen también dentro de esta categoría de ocupados a las personas que tenían un negocio o empresa y no trabajaron por causas circunstanciales durante el período de referencia.</p>	<p>Se utiliza la variable «Categoría ocupacional» en población ocupada (10 y + años):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Población obrero o empleada mujeres, varones/ Población total ocupada mujeres, varones * 100.</li> </ul>

Tasa de informalidad (% de los ocupados que no cuentan con un trabajo registrado y no se le aplican descuentos a salud y/o pensiones) desagregado por sexo-género y edad.

Refiere a la población ocupada asalariada que no tiene descuento jubilatorio como atributo del puesto de trabajo (INDEC).

Se utiliza la variable «Categoría ocupacional» cruzada por descuento jubilatorio, en la población de 10 y más años.

• Tasa de informalidad general: Asalariados sin descuentos jubilatorios / Total asalariados \*100.

• Tasa de informalidad por sexo: Asalariados (mujeres, varones) sin descuentos jubilatorios / Total asalariados (mujeres, varones) \*100.

• Tasa de informalidad por grupos de edad: Asalariados por grupos de edad, sin descuentos jubilatorios / Total asalariados por grupos de edad \*100.

Proporción de personas trabajadoras con empleo precario (% de los ocupados que ganan ingresos inferiores al salario mínimo).

Se utiliza la variable «Estado» en la categoría 1 (población ocupada).

Se computa la variable «Monto de ingreso de la ocupación principal» < «Valor del Salario mínimo vital del correspondiente al período como Trabajo Precario».

Se utiliza tabla oficial de SMVM del Ministerio de Trabajo.

Tiempo promedio de duración en el desempleo (en días y desagregado por edades).

PROXY: Duración en el desempleo desagregado por sexo.

• PROXY: Frecuencia de la variable: ¿Cuánto hace que está buscando trabajo? Categorías: 1 = ...menos de 1 mes?

2 = ...de 1 a 3 meses?

3 = ...más de 3 a 6 meses?

4 = ...más de 6 a 12 meses?

5 = ...más de 1 año?

Tasas de desempleo de larga duración (más de un año)

• Población desocupada de larga duración (más de 1 año que está buscando trabajo) / PEA (población ocupada + desocupada) \* 100.

Proporción de tasas de participación, desempleo, informalidad, ilegalidad salarial, exceso de horas de trabajo y subempleo para distintos sectores poblacionales (mujeres y jóvenes) en relación con estos mismos indicadores para el caso de la población en general.

• Tasa de desempleo: General: Población desocupada (10+ años) / PEA (10+ años) \*100.

Mujeres: Mujeres desocupadas (10+ años) /PEA de mujeres (10+ años) \* 100.

Jóvenes: Jóvenes de 18 a 30 años desocupados /PEA de jóvenes de 18 a 30 años \* 100.

• Tasa de informalidad: General: Asalariados sin descuentos jubilatorios / Total asalariados \*100.

Mujeres: Asalariadas mujeres sin descuentos jubilatorios / Total asalariadas mujeres \* 100.

Jóvenes: Asalariados jóvenes sin descuentos jubilatorios / Total asalariados jóvenes \*100.

• Tasa de actividad o participación: General: PEA (10+ años) / población general (10+ años) \* 100.

Mujeres: PEA mujeres (10+ años) / población de mujeres (10+ años) + 100.

Jóvenes: PEA jóvenes (18 a 30 años) /población de jóvenes (18 a 30 años) \* 100.

• Tasa de subocupación: General: Población subocupada /PEA (10+ años) \*100.

Mujeres: Población de mujeres subocupadas/PEA de mujeres (10+ años) \* 100.

Jóvenes: Población de jóvenes de 18 a 30 años subocupados / PEA de jóvenes de 18 a 30 años \* 100.

• Tasa de sobreocupación: General: Población sobreocupada /PEA (10+ años) \*100.

Mujeres: Población de mujeres sobreocupadas / PEA de mujeres (10+ años) \* 100.

Jóvenes: Población de jóvenes de 18 a 30 años sobreocupados / PEA de jóvenes de 18 a 30 años \* 100.

Medición de discriminación salarial entre varones y mujeres por el mismo trabajo.

PROXY: Brecha de ingresos de la ocupación principal.

Media de ingresos (en pesos) de la ocupación principal de las mujeres.

Media de ingresos (en pesos) de la ocupación principal de los hombres.

PROXY: Brecha de ingresos de la ocupación principal: (Media de ingresos de los hombres-Media de ingresos de las mujeres)/Media de ingresos de los hombres)\*100.

Fuente: elaboración propia.

### 2.3.2.4 Análisis de la información relevada: hallazgos y recomendaciones

La información sistematizada en las fichas técnicas de indicadores requirió un proceso de análisis que permitiera vincular los indicadores a los derechos. El primer ejercicio de análisis consistió en la elaboración de los reportes<sup>14</sup> que daban cuenta de los avances (progresos) del Estado en el cumplimiento de los derechos a partir de la clasificación de la información de acuerdo a la estructura de la matriz, que fue la hoja de ruta en el análisis. La metodología de análisis buscó realizar una aproximación no sólo descriptiva sino también valorativa sobre la manera en que los Estados han avanzado hacia la garantía progresiva de derechos. El objetivo de los reportes fue realizar las primeras aproximaciones a la información obtenida de los indicadores y sistematizada en las fichas técnicas. Para esto, se organizaron los reportes relativos a cada derecho en función de las categorías conceptuales y principios transversales de la matriz de evaluación.

Para el análisis de la información, se procedió a los siguientes pasos, que en la práctica se entrecruzan:

- *Paso 1:* Hallazgos sobre resultados, procesos y estructurales en términos de progresividad, estancamiento y regresividad por derecho.
- *Paso 2:* Hallazgos como aproximaciones múltiples a la realización del derecho (vincular resultados, proceso, estructurales). Se integran las diversas categorías conceptuales (recepción del derecho, capacidades estatales y contexto financiero y compromiso presupuestario).
- *Paso 3:* Hallazgos transversales y recomendaciones. Se cruzan los principios transversales (igualdad y no discriminación, acceso a la justicia, acceso a la información y participación).

Para los hallazgos se utilizó la siguiente categorización, que permite identificar avances, estancamiento o posibles retrocesos en la garantía de derechos y construir recomendaciones:

- a) Signos de progresividad (implican un avance hacia adelante en la garantía efectiva del derecho).
- b) Señal de estancamiento (cuando hay un amesetamiento o enlentecimiento en la satisfacción del derecho).
- c) Alerta de regresividad (pasos hacia atrás en la garantía del derecho en contra del principio de no regresividad).

Finalmente, se identifica el hallazgo general de la evaluación y luego se destacan hallazgos particulares sobre el estado de avance, y se formulan recomendaciones con el objetivo que sean de utilidad para la toma de decisiones y orienten la direccionalidad de los avances progresivos en la garantía de derechos.

<sup>14</sup>. Se recomienda consultar el libro *Progresos y Desafíos de los derechos en la provincia de Santa Fe. Evaluación del estado de avance (2019)*, capítulo 3 y la Guía metodológica denominada *La Trastienda de la Evaluación. Guía del proceso de trabajo (2019)*. Ambas publicaciones están disponibles en: <https://www.defensoriasantafe.gov.ar/institucionales/area-de-investigacion-y-evaluacion-en-derechos-humanos>



**P2**

**Parte 2.**  
Los derechos  
en la provincia  
de Santa Fe:  
Alimentación,  
Trabajo y  
Medio Ambiente





**Capítulo 3.**  
Derecho a la  
Alimentación  
Adecuada





## 3. Derecho a la Alimentación Adecuada

AA

«Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia»

(Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —Protocolo de San Salvador—, 1996. Art. 12).

### 3.1. Marco conceptual del derecho a la alimentación y los modos de producción

Desde 1948, Naciones Unidas reconoce el derecho a la alimentación en la Declaración Universal de Derechos Humanos como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y, en 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) lo consagra más específicamente (artículo 11, inciso 2) al establecer que: **a)** es un derecho individual «...el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí»; **b)** es un derecho de responsabilidad colectiva, «el derecho de toda persona para sí y para su familia,» y **c)** está asociado a otros derechos: el Estado es responsable como mínimo a garantizar el derecho a la vida «...el derecho fundamental de toda persona de estar protegida contra el hambre». Presenta un carácter «poliédrico», es decir, comprende múltiples facetas. Por un lado, es un derecho amparado por un importante *corpus* de disposiciones internacionales y regionales del sistema internacional de derechos humanos; por otro lado, es un derecho universal (desvinculado de la condición laboral formal) y transversal con otros derechos (nivel de vida adecuado, acceso al agua potable, saneamiento, vivienda digna, nivel de ingresos básicos, resolución de los cuidados, acceso a la tierra, autonomía cultural) y, por último, es un derecho que afecta todo el ciclo de vida de las personas y de manera intergeneracional (Pautassi, 2014). El derecho a una alimentación adecuada consiste en «el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias,

satisfactoria y digna»<sup>15</sup>. El calificativo «adecuada» responde no solamente al acceso a una mínima ración de calorías, proteínas y otros nutrientes específicos que posibilite a las personas no padecer hambre y mantenerse con vida, aspecto que es contemplado en el artículo 11 inciso 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales (PIDESC) como «el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre», sino que implica ir más allá de condiciones mínimas de supervivencia y considerar los aspectos que conjuguen el respeto de las pautas culturales alimentarias, que identifican a cada comunidad y su historia, los requerimientos nutricionales que deben ser cubiertos en cada ciclo de vida para llevar una vida sana y activa, el acceso a alimentos variados, frescos y de calidad, con la garantía de su inocuidad, tanto a corto como a largo plazo (Filardi, 2011). De este concepto, se desprenden otros que son complementarios y condición necesaria para su garantía y protección.

La seguridad alimentaria pone el foco en las siguientes dimensiones (Filardi, 2011):

- *Disponibilidad*: refiere a la existencia de alimentos suficientes para satisfacer las necesidades de alimentación de toda la población en todo momento y, por lo tanto, refiere a las posibilidades que tienen las personas de alimentarse ya sea directamente trabajando la tierra o recurriendo a otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.
- *Accesibilidad física*: supone que los alimentos deben llegar a todas las personas que los necesiten.
- *Accesibilidad económica*: implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vea amenazada la satisfacción de otras necesidades básicas.
- *Adecuación*: implica que la alimentación debe satisfacer las necesidades de dieta teniendo en cuenta edad de la persona, sexo, condiciones de vida y ocupación; que los alimentos deben ser sanos y seguros para el consumo humano y que la alimentación debe ser culturalmente aceptable. Aquí se hace presente el concepto de inocuidad de los alimentos, entendiendo por tal a la seguridad higiénico sanitaria de un producto, la garantía de que no represente un riesgo para la salud (no solo a corto sino también a largo plazo) cuando sea preparado o ingerido y de acuerdo con el uso que se destine. La inocuidad es el atributo implícito de la calidad de los alimentos del que no se puede prescindir, si bien la calidad de un alimento comprende atributos que las personas valoran a la hora de elegirlo, que varían de acuerdo a los productos y a los mercados, y abarca aspectos nutricionales, sensoriales, métodos de producción y elaboración, origen, aptitud funcional y tecnológica.
- *Sustentabilidad*: requiere que la disponibilidad, accesibilidad y adecuación de la alimentación se mantengan en el tiempo y no afecten el pleno goce y ejercicio de este derecho por las generaciones futuras.

15. Resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Informe del ex Relator Especial del derecho a la alimentación de la ONU, Jean Ziegler.

La seguridad alimentaria es una noción, aunque necesaria, no suficiente para considerar las múltiples dimensiones que condicionan el efectivo goce del derecho. Estas dimensiones aparecen abordadas en un concepto complementario, que incorpora la seguridad alimentaria como elemento fundamental entre sus condiciones, pero la trasciende: la soberanía alimentaria. El paradigma de la soberanía alimentaria es propuesto en 1996 por las organizaciones campesinas a través de Vía Campesina, organización que coordina a nivel mundial las luchas y propuestas de estos sectores. Esta organización considera la soberanía alimentaria como el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas sustentables de *producción, transformación, comercialización, distribución y consumo de alimentos*, a fin de garantizar una alimentación cultural y nutricionalmente apropiada y suficiente para toda la población. Precisiones posteriores se integran al concepto, entre las que se destaca el rol del agua dulce no sólo como alimento esencial cuyo acceso se debe garantizar, sino como un bien fundamental para la vida y la producción en el planeta (Carballo, 2011). Así, el concepto de soberanía alimentaria es una construcción social en movimiento que pone en juego otras variables que están relacionadas al ambiente, al trabajo, a los mercados locales, a los procesos de producción y de gestión de la cuestión alimentaria, a aspectos culturales; y al ejercicio de derechos (políticos y civiles) de libertad de decisión, de elección, de expresión, de asociación y de acción. A su vez, de esto se desprende que la soberanía alimentaria implica la participación social en las políticas públicas orientadas a garantizar el derecho humano a la alimentación (Entrevista especialistas, 2021). Esta categoría no puede comprenderse en toda su integralidad si no se considera la profunda interrelación de *producción, transformación, comercialización, distribución y consumo de alimentos*, cinco aspectos centrales que hacen al modelo de crecimiento y desarrollo a escala mundial, regional y nacional, pero también en cada lugar concreto de los territorios subnacionales. De esta manera, el análisis del modo de producción de los alimentos aparece como una derivación ineludible.

A pesar de que la economía de Santa Fe esté diversificada, la agricultura tiene un papel preponderante y motoriza tanto la actividad industrial como el sector servicios. Desde 2017, Santa Fe ocupa el tercer lugar (luego de Buenos Aires y Córdoba) como productora de granos de soja, principal oleaginosa cultivada (14,1%). Sin embargo, concentra la mayor parte de las aceiteras del país, con una contribución del 87,6% en la producción de aceite y subproductos de soja. Por otro lado, es la segunda provincia ganadera del país, tanto en términos de stock como en su capacidad de faena. Predomina el rodeo de cría con modelos productivos extensivos. No obstante, en términos netos, la provincia es receptora de ganado para engorde (Ministerio de Hacienda. Presidencia de la Nación, 2017). La estructura productiva de la provincia tal como la conocemos en la actualidad encuentra sus factores determinantes a partir de la década de 1960, en que comienza un proceso de cambio tecnológico que puso al alcance de los productores alternativas técnico-productivas antes no disponibles en el país, y posibilitó la difusión y mecanización de las labores agrícolas en la región pampeana (Pucciarelli, 1992).

A lo largo de la década de 1970, se desarrollaron dos hitos que transformaron significativamente al modelo productivo: la introducción de semillas modificadas de maíz, sorgo, trigo y girasol, que junto con el mejoramiento de la maquinaria agrícola y la incorporación

de herbicidas y plaguicidas generó un aumento de los rendimientos; y la difusión del cultivo de la soja como alternativa de mayor rentabilidad por su precio relativo con respecto a otros cereales (Obschatko, 1985). Hasta ese momento, la producción ganadera fue compatible con la expansión de la producción agrícola en tanto esta última obedeció más a la introducción de innovaciones tecnológicas que a la ampliación de la superficie sembrada. A partir de mediados de la década del '70, la confluencia de factores coyunturales y estructurales<sup>16</sup> produce una ruptura en esa configuración productiva y se convierte en un estímulo indirecto a la actividad agrícola en nuestra zona en detrimento de la ganadería. Se visualiza una tendencia a la creciente especialización de la agricultura en cinco cultivos principales —maíz, sorgo, trigo, soja y girasol— con la concentración de las innovaciones tecnológicas en los mismos y el desarrollo de producciones orientadas al monocultivo (principalmente soja o la combinación trigo-soja), y la disminución de cultivos tradicionales de hortalizas, frutales y otros cultivos vinculados a la actividad ganadera (avena, cebada, centeno), que, de aquí en adelante, sufrirá progresivamente un proceso de retracción y presión territorial hacia tierras periféricas e incluso no aptas para la actividad, como son las zonas de bosque nativos al norte de la provincia y los humedales que se extienden a lo largo de toda la costa provincial con el río Paraná, o hacia tecnologías intensivas en capital, como los *feed-lots* (Obschatko, 1985). Este proceso genera profundas transformaciones sociales, ambientales y territoriales.

La combinación entre semillas transgénicas, el uso de fitosanitarios o plaguicidas, denominados agrotóxicos, la tercerización de las tareas de los diferentes momentos del ciclo productivo (siembra, cosecha), el sistema de siembra directa que aumentó la mecanización de las actividades, y la productividad por persona, el establecimiento de los *pools* de siembra<sup>17</sup>, que favorecieron la concentración del uso de la tierra con el objetivo de producir *commodities* destinados a la exportación (y más recientemente, agrocombustibles) y la promoción del rol gerencial y profesionalizado entre los productores, fueron confeccionando el modelo productivo actual, cada vez más dependiente de insumos y capitales. Estos nuevos patrones productivos fueron conduciendo a la pérdida del predominio de la agricultura familiar, la disminución de la presencia de unidades productivas pequeñas que no pudieron acceder a la tierra y a las nuevas tecnologías, la consiguiente preponderancia de las medianas y grandes unidades productivas, y un aceleramiento del proceso de despoblamiento rural (iniciado en décadas anteriores), todo lo cual produjo también un fuerte impacto en las áreas urbanas, desconectadas del medio rural, un cambio en la configuración del mercado de trabajo e importantes transformaciones en los patrones de consumo alimentario que se refleja en la creciente sustitución de los productos agrarios por alimentos industriales (Pucciarelli, 1992).

**16.** Por un lado, circunstancias coyunturales como el auge de políticas proteccionistas, las condiciones de precios internacionales poco favorables a la actividad ganadera y los efectos de la crisis del modelo económico puesto en marcha durante la dictadura militar de 1976 redundaron en una disminución de las exportaciones ganaderas y la disminución de la rentabilidad de la actividad ganadera frente a la agrícola. Por otra parte, aspectos estructurales como la integración y consolidación de las innovaciones tecnológicas generadas y difundidas en las dos décadas anteriores, las transformaciones en la estructura social a partir del surgimiento y desarrollo de nuevos actores sociales y la pérdida de peso de otros, la traslación de las inversiones a la agricultura y la consecuente expansión de las superficies cultivadas.

**17.** Los *pools de siembra* o fideicomisos agropecuarios, constituyen un sistema de producción agraria caracterizado por la asociación de inversores y agentes financieros que asumen transitoriamente el control de la producción agropecuaria de grandes extensiones de tierra mediante el arrendamiento, con el objetivo de generar economías de escala y de alto rendimiento económico.

La agricultura industrial ha demostrado tener un enfoque muy limitado a la maximización de la producción y de la productividad, sin consideraciones ambientales o de la población del entorno. Esto trae consecuencias en las diferentes dimensiones de la seguridad alimentaria referidas más arriba. Por un lado, ciertos grupos de alimentos como las frutas, verduras, hortalizas y lácteos se ven afectados por una menor disponibilidad de superficie cultivable. Además, las prácticas de monocultivo afectan severamente la producción de alimentos diversos y culturalmente apropiados a las comunidades que los consumen (Filaridi, 2011). Asimismo, la dependencia respecto de los fertilizantes químicos y pesticidas, así como la producción de alimentos ultraprocesados obtenidos a partir de la combinación de esas materias primas con la incorporación de aditivos (colorantes, emulsionantes, estabilizantes), impacta en la calidad de los alimentos, particularmente en su inocuidad, especialmente de mediano y largo plazo, y en su composición nutricional (Entrevista especialista, 2021). Por otra parte, la concentración creciente de los diferentes eslabones de la cadena agroalimentaria en pocas empresas o grupos empresarios influye inevitablemente en la formación de precios al consumidor y en la situación de los productores pequeños y medianos, y por ende en la accesibilidad económica de los alimentos. Por último, el modelo de producción vigente tiene un profundo impacto ambiental en tanto se caracteriza por la intensificación de la producción por hectárea que tiene derivaciones en la degradación de los suelos, la desertificación y la deforestación debido a los avances del monocultivo.

En respuesta a las problemáticas que se suscitan a partir de la consolidación del actual modelo agroindustrial de producción de alimentos, el nuevo paradigma de la agroecología pone en valor las dimensiones ambiental, socioeconómica, sociocultural y política. Propone la construcción de sistemas agroalimentarios basados en la recuperación de la complejidad, la biodiversidad y el equilibrio de los agroecosistemas; la producción de alimentos que representen el consumo cultural tradicional de las poblaciones; la promoción de los mercados locales y la permanencia y continuidad de cadenas cortas o de comercialización directa; el consumo consciente de los alimentos entendidos como bienes sociales y no como mercancías; el reconocimiento del contenido político del acto de comer, en tanto implica el cuestionamiento o aceptación de las condiciones en que ocurre su producción, procesamiento, empaquetado, distribución, venta y posibilidades de acceso; la difusión de verdaderas «buenas prácticas agrícolas»<sup>18</sup> en las que el uso de agrotóxicos y biocidas quede suprimido. Todas estas condiciones, en su conjunto, favorecen la soberanía alimentaria (Broccoli, 2011).

**18.** Las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) son un conjunto de conocimientos de manejo recomendadas para la producción agropecuaria, que incluyen desde la actividad primaria hasta el transporte y empaque para asegurar la inocuidad, una buena calidad de producto, evitar la degradación de los recursos naturales y por ende lograr la sustentabilidad y sostenibilidad de los sistemas productivos (INTA, 2012). Las BPA incluyen recomendaciones para un correcto uso de agroquímicos; sin embargo, en base a investigaciones del Instituto de Salud Socioambiental (INSSA) perteneciente a la Facultad de Cs. Médicas de la UNR, se refuta la inocuidad de los agrotóxicos en estos términos: «investigaciones demuestran por un lado el reconocimiento de la imposibilidad del modelo agroindustrial implementado en el efectivo control de las derivas, convirtiendo hoy en un mero recurso literario a las llamadas «buenas prácticas agrícolas». Por otro lado, y de fundamental importancia, distrae la discusión de lo más relevante del sentido común, ¿desde cuándo hemos naturalizado como sociedad que el contacto con venenos, directo, permanente, aún a bajas dosis, debe ser aceptado?» (Verzeñassi, 2019, pág. 35).

01 .....  
**AA01:** Ratificación por parte del Estado de tratados internacionales de derechos humanos que reconocen, entre otros, el derecho a la alimentación adecuada.

## 3.2 Recepción del Derecho y Acceso a la Justicia

### 3.2.1 Tratados Internacionales. Constitución nacional y provincial

El derecho humano a la alimentación es un derecho supra-legal reconocido por nuestra Constitución nacional y por diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional. La reforma de la Constitución nacional de 1994 amplió el *corpus* de derechos al establecer la jerarquía constitucional de normas internacionales de derechos humanos (artículo 75, inciso 22), lo cual otorga precedencia a los tratados internacionales de derechos humanos por sobre las leyes nacionales y provinciales, y permite su aplicación directa por parte de las autoridades y los tribunales nacionales. Esta jerarquía implica que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para su regulación, educación e implementación, así como también otorgar la posibilidad de defenderse, frente a la acción u omisión del Estado que impida el acceso a este derecho. El Gobierno federal tiene la responsabilidad de asegurar el cumplimiento con las obligaciones internacionales en todos los niveles de gobierno (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, Universidad Nacional de Rosario, 2019).<sup>01</sup>

Los tratados que mencionamos a continuación fueron ratificados por nuestro país y reconocen en su articulado el derecho a la alimentación adecuada.

**TABLA 7.** Tratados internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho a la alimentación adecuada

<b>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y Protocolo Facultativo (ley Nacional 23.313/1986)</b>	Artículo 11 incisos 1 (vincula el derecho humano a la alimentación estrechamente y en interdependencia con otros derechos y lo incorpora como parte de un nivel más amplio que hace al derecho a un nivel de vida adecuado) y 2 (reconoce al derecho a la alimentación adecuada en su aspecto más primario en tanto derecho a no sufrir hambre, y por ende su condición de fundamentalidad, es decir necesario para que sea posible el cumplimiento de otros derechos humanos)
<b>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y Protocolo Facultativo (ley Nacional 23.179/1985)</b>	Artículo 12 inciso 2 (hace referencia a la garantía del derecho a la nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia)
<b>Convención de Derechos del Niño (ley Nacional 23.849/1990)</b>	Artículo 24 inciso 2 (combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud); apartado c (mediante aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre); apartado e (asegurar la educación pertinente a todos los sectores de la sociedad)
<b>Convención sobre el estatuto de Refugiados de 1951 (ley Nacional 15.869/1961) y su Protocolo (Ley Nacional 17.468/1967) y Convención sobre el Estatuto de los apátridas de 1954 (ley Nacional 19.510/1972)</b>	Artículo 20 en ambos casos (la igualdad de derecho entre personas refugiadas y personas con nacionalidad argentina a recibir la distribución general de productos que escasean en caso que la población en su conjunto esté sometida a un sistema de racionamiento)

(continúa en página siguiente)

<p><b>Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo (ley Nacional 26.378/2008)</b></p>	<p>Artículos 25 inciso f (impedir que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad) y artículo 28 (reconocimiento de un nivel de vida adecuado para las personas con discapacidad y sus familias, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados, y la mejora continua de sus condiciones de vida)</p>
<p><b>Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migrantes y sus familias (ley Nacional 26.202/2006)</b></p>	<p>No menciona de manera expresa el derecho a la alimentación adecuada. Reconoce igualdad de trato respecto de las personas nacidas en el territorio nacional en el acceso a los servicios sociales y de salud (artículo 43 inciso e y artículo 45 inciso c); el derecho a transferir sus ingresos y ahorros para el sustento de sus familiares (artículo 47 inciso 1); obligación de los Estados Partes de tomar medidas no menos favorables que las aplicadas a sus nacionales para garantizar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores migratorios y sus familiares (artículo 70)</p>
<p><b>Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas</b></p>	<p>Constitución nacional artículo 75 inc. 17; Constitución nacional artículo 75 inciso 22: Pactos internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El respeto por la identidad social y cultural y de las costumbres y tradiciones incluye a la alimentación no sólo como condición para la supervivencia y conservación de la salud, sino también como elemento simbólico de pertenencia a un grupo social.</p>
<p><b>Declaración Universal de Derechos Humanos</b></p>	<p>Artículo 25 inciso 1 (derecho a un nivel de vida adecuado)</p>
<p><b>Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre</b></p>	<p>Artículos 11 (Derecho a la preservación de la salud y al bienestar) y 16 (Derecho a la seguridad social)</p>
<p><b>Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) (ley Nacional 23.054/1984)</b></p>	<p>Protocolo de San Salvador —PSS—, artículos 12 (derecho a la alimentación) y 17 (protección especial de las personas durante su ancianidad y obligación del Estado de proporcionar alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas)</p>
<p><b>Carta Social de las Américas y su Plan de Acción</b></p>	<p>Artículo 18 (derecho a una alimentación adecuada sin discriminación, acceso a una alimentación adecuada, sana y nutritiva, incluyendo medidas que promuevan las condiciones para que ninguna persona padezca de hambre)</p>
<p><b>Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)</b></p>	<p>En 2003, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estableció un Grupo de Trabajo Intergubernamental para que preparase un conjunto de líneas directrices relativas a la aplicación del derecho a la alimentación. Este proceso llevó a la adopción el 23 de noviembre de 2004 por parte de 187 Estados Miembros del Consejo General de la FAO de las Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. Estas Directrices se basan en el derecho internacional y constituyen una serie de recomendaciones que los Estados han elegido sobre cómo cumplir con las obligaciones contraídas de conformidad con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.</p>

Fuente: elaboración propia.



02 .....

**AA02:** Consagración del derecho a la alimentación adecuada y derechos relacionados en la Constitución y/o legislación nacional.

03 .....

**AA16:** Incorpora la Constitución o la legislación el enfoque diferencial (por sexo-género, pertenencia étnica y grupo etario) en relación con la garantía del derecho a la alimentación adecuada.

Otros artículos de la Constitución nacional incorporan garantías de protección social <sup>02</sup>. El artículo 14 bis establece la obligación del Estado de otorgar los beneficios de la seguridad social, de carácter integral e irrenunciable. En el artículo 75 inciso 17, la Constitución nacional reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos y garantiza el respeto a su identidad, a la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan, y establece regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano, siendo que ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones. Por su parte, el artículo 75 inciso 23 de la Constitución nacional hace especial énfasis en la promoción de medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por ella y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños y niñas, las mujeres, personas ancianas y las personas con discapacidad. Asimismo, otorga atribución al Congreso nacional para dictar «un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia».

De esta manera, de forma directa o indirecta, nuestra Carta Magna apunta a garantizar el derecho humano a la alimentación, con prioridad en los diferentes grupos mencionados.

Asimismo, el artículo 42 de la Constitución nacional reconoce para las personas consumidoras y usuarias de bienes y servicios el derecho, en la relación de consumo, «a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno». El contenido del artículo 42 puede aplicarse al derecho humano a la alimentación en cuanto a la accesibilidad física y económica de los alimentos, su disponibilidad, su adecuación, su inocuidad y su calidad. Para garantizarlo establece que las autoridades deberán proveer la protección de esos derechos, la educación para el consumo, la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, el control de los monopolios naturales y legales, la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

En el plano subnacional, la Constitución de la provincia de Santa Fe (1962) hace mención a la protección del derecho a la alimentación adecuada en su artículo 21 en el que manifiesta que «el Estado crea las condiciones necesarias para procurar a sus habitantes un nivel de vida que asegure su bienestar y el de sus familias, especialmente por la alimentación, el vestido, la vivienda, los cuidados médicos y los servicios sociales necesarios». Asimismo, lo hace de manera indirecta al mencionar en este mismo artículo que «toda persona tiene derecho a la provisión de los medios adecuados a sus exigencias de vida si estuviese impedida de trabajar y careciese de los recursos indispensables». Al mismo tiempo, la Constitución Provincial establece el desarrollo de un sistema de protección social de carácter integral e irrenunciable. No se observa en la Constitución Provincial un enfoque diferencial por etnia, sexo, grupo etario o ciclo de vida en la protección del derecho a la alimentación adecuada, como sí puede detectarse en el texto de determinados artículos de la Constitución nacional <sup>03</sup>.



En el plano de la producción de alimentos, la Constitución nacional deja entrever en algunos de sus artículos el interés en la promoción de la actividad agrícola, si bien no puede decirse que tal actividad se establezca de manera explícita como prioritaria para el Estado nacional frente a otras actividades productivas. Esto puede observarse en los artículos 25, 75 y 125<sup>19</sup>. La Constitución de la provincia de Santa Fe, en cambio, es explícita en establecer prioridades para el desarrollo de la actividad rural y la explotación agrícola de las tierras, así como para favorecer el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población rural y las condiciones económicas, comerciales y ambientales que propician un desarrollo rural integral <sup>04</sup>.

En este sentido, menciona entre las prioridades de la provincia el estímulo al ahorro popular orientado a la propiedad del predio para el trabajo rural (artículo 27), el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores arrendatarios y aparceros, la formación, desarrollo y estabilidad de la población rural y la conservación de los suelos (artículo 28).

### 3.2.2. Legislación nacional y provincial

En el ordenamiento normativo nacional se observa que los aspectos que hacen al derecho humano a la alimentación se encuentran regulados de forma fragmentada.

Por un lado, existe normativa que regula la seguridad alimentaria, (entendida ésta como inocuidad de los alimentos), la elaboración y la comercialización. En la legislación nacional, el abordaje de estos aspectos se encuentra establecido en gran parte en el Código Alimentario Argentino (ley Nacional 18.284/1969, reglamentada por el decreto 2126/71). Se trata de un reglamento técnico extenso, en permanente actualización, que establece disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que deben cumplir las personas físicas o jurídicas, los establecimientos y los productos que se enmarcan en su órbita. Santa Fe fue una de las provincias que cooperó activamente con la sanción del Código Alimentario Argentino y la ley Federal de carnes (ley Nacional 22.375). En 1972, mediante ley Provincial 6.884, la provincia de Santa Fe adhirió al Código Alimentario Argentino (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2021 a). Al mismo tiempo, el decreto Provincial 9.133/1956 reconoce específicamente la potestad municipal en materia agroalimentaria. Además, complementan y se incorporan al Código Alimentario Argentino una serie de normas que atienden aspectos nutricionales y de promoción de la alimentación saludable, tales como el consumo de sodio<sup>20</sup>; límites en el contenido de los ácidos grasos trans<sup>21</sup>; pre-

**19.** El artículo 25, a través de la mención expresa del interés de fomentar la inmigración europea, refiere a la actividad agrícola cuando la incorpora entre las actividades que la inmigración se encuentra habilitada a ejercer en nuestro territorio. El artículo 75 en su inciso 18 considera, entre las atribuciones del Congreso Nacional, nuevamente la promoción de la inmigración y la colonización de tierras, así como el desarrollo de actividades e infraestructura que son complementarias a la actividad agropecuaria, tal es el caso de la construcción de vías férreas y navegables y la promoción de las industrias. El artículo 125 atribuye a las provincias la potestad de promocionar las actividades ya mencionadas en el artículo 75 inciso 18.

**20.** Ley Nacional 26.905/2013, reglamentada en 2017, y Resolución Conjunta 1/2018 y Resolución Conjunta 4/2019 de la Secretaría de Regulación y Gestión Sanitaria y Secretaría de Alimentos y Bioeconomía.

**21.** Resolución Conjunta 137/2010 y 941/2010.

vención y control de los trastornos alimentarios<sup>22</sup> y de Enfermedades no Transmisibles<sup>23</sup>; elaboración de guías alimentarias;<sup>24</sup> fortificación de alimentos, como ser el agregado de yodo como yoduro de potasio a la sal de consumo humano y animal<sup>25</sup> y la incorporación de hierro y zinc en la leche entera en polvo;<sup>26</sup> entre otros aspectos.

En este sentido, el Código Alimentario Argentino se encuentra mayormente vinculado al derecho administrativo, al poder de policía estatal, y a la garantía de la seguridad alimentaria, desvinculada del concepto de soberanía alimentaria (Entrevista especialistas, 2021). Al suprimir la garantía de integralidad, esta norma rectora no se enmarcaría dentro del enfoque de derechos humanos. De este modo, aparece un cierto desbalance entre el marco normativo reglamentado y los enfoques más actuales respecto de la temática.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, la problemática del acceso a alimentos viene siendo abordada desde hace más de treinta años a través de normas de emergencia que se fueron prorrogando reiteradamente y que pertenecen al ámbito de la seguridad y asistencia social. Las acciones se dirigen mayoritariamente a un sector de la población en estado de vulnerabilidad que presenta dificultades para garantizar su derecho a la alimentación adecuada, tanto en la dimensión amplia de goce de un nivel de vida adecuado como en el nivel primario de no pasar hambre. En general, el abordaje político y legislativo del acceso a los alimentos se ha hecho a partir del concepto de emergencia alimentaria, cuya utilización puede rastrearse a mediados de la década de 1980 (Entrevista especialistas, 2021). Así, puede reconocerse que, desde 2002, el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, creado a partir de la ley Nacional 25.724 en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), ha funcionado de alguna manera como ley marco del derecho a la alimentación. Si bien surge para atender la situación de emergencia alimentaria de los sectores de la población más afectados, tiene la intención expresa, en el texto de la norma, de trascenderla y propender a elevar la calidad de vida de toda la población mediante el mejoramiento de su salud y nutrición, en el mediano y largo plazo. Desde 2020, esa función rectora es asumida por el Plan Argentina Contra el Hambre (PACH), creado por Resolución 8/2020 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en un nuevo contexto de emergencia alimentaria. El PACH se apoya en el fortalecimiento de las acciones que lleva adelante el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y todo otro programa y/o dispositivo institucional que se complementa y/o tenga como finalidad última brindar respuesta a la temática alimentaria y actualiza el objetivo general por el de garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población y familias argentinas, con especial atención en los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social (Resolución 8/2020).<sup>27</sup>

22. Ley Nacional 26.396/2008.

23. Resolución 1.083/2009 del Ministerio de Salud de la Nación; Resolución 732/2016 de la Dirección Nacional de Abordaje Integral de las Enfermedades No Transmisibles (DNAIENT).

24. Resolución 693/2019 de la DNAIENT.

25. Ley Nacional 17.259/1967.

26. Ley Nacional 25.459/2001.

27. En el apartado 3, se retoma el análisis de los programas alimentarios nacionales y provinciales, vigentes durante el periodo de estudio y con llegada al territorio provincial, de manera más pormenorizada.

Otro tema importante es el uso y manejo racional de los productos fitosanitarios<sup>28</sup> en las etapas de elaboración, transporte, almacenamiento, expendio, adecuadas técnicas de aplicación y disposición final de envases. En la provincia de Santa Fe, la norma principal que regula este tema es la ley Provincial 11.273/1995, reglamentada mediante decreto Provincial 552/1997 y modificada por la ley Provincial 11.354/1995. Tiene como objetivo «la protección de la salud humana, de los recursos naturales y de la producción agrícola, a través de la correcta y racional utilización de productos fitosanitarios, como así también evitar la contaminación de los alimentos y del medio ambiente, promoviendo su correcto uso mediante la educación e información planificada» (Artículo 1). El aspecto más conflictivo que regula la ley tiene que ver con el radio permitido para la aplicación aérea y terrestre de estos productos (Capítulo 11, de sanciones y prohibiciones, artículos 33 y 34). La ley permanece sin cambios desde 1995. La Legislatura provincial ha estudiado en diversas ocasiones reformas a la actual ley de fitosanitarios con el objetivo de establecer mayores límites a las fumigaciones. En tres ocasiones, la Cámara de Diputados aprobó reformas en ese sentido que no fueron tratadas por el Senado Provincial. En 2019, la Cámara de Diputados volvió a darle media sanción a un proyecto por el cual se reforma la actual normativa, por iniciativa de diputados de la Unión Cívica Radical y del Partido Demócrata Progresista (El Ciudadano Web, 2019).

Otra dimensión que la legislación aborda en relación con el derecho humano a la alimentación tiene que ver con la producción alternativa agropecuaria, esto es la agroecología, la producción orgánica y la agricultura familiar. Se destaca la ley Nacional 27.118/2015 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena porque incorpora explícitamente dimensiones de la soberanía alimentaria a lo largo de su articulado. Además, se inclina hacia el enfoque de derechos en cuanto impulsa políticas integrales de promoción de grupos sociales históricamente vulnerados tales como mujeres, juventudes, niñez, ancianidad, personas con discapacidad, y minorías existentes (artículo 31.f), y promueve la eliminación de las brechas y estereotipos de género (artículo 4.c y d). Si bien, en términos teóricos y desde su incorporación al cuerpo jurídico nacional, constituye una importante conquista en pos de equilibrar las asimetrías e inequidades territoriales, económicas y sociales que trajo aparejadas el modelo productivo agroexportador actualmente consolidado, esta ley se encuentra inactiva en términos reales por la falta de reglamentación y de asignación de recursos presupuestarios. Aunque la provincia de Santa Fe adhirió a esta ley Nacional, por los mismos motivos no se encuentra operativa (Entrevista especialistas, 2021).

En la provincia de Santa Fe, existen proyectos de ley en discusión relacionados con la producción agroecológica, que giran en torno a la figura de suelo periurbano y el abastecimiento de alimentos frescos producidos en las cercanías de los municipios y comunas. En 2020, ingresa en la Legislatura provincial el proyecto de ley agricultura periurbana y creación del suelo periurbano que busca regular el uso de los cinturones verdes que rodean las zonas urbanas, con el objetivo de promover la producción sostenible de alimentos y

**28.** Los productos fitosanitarios, también conocidos con la denominación de pesticidas o agroquímicos, se refieren a los insecticidas, fungicidas, herbicidas, acaricidas, reguladores del crecimiento de plantas y coadyuvantes, entre otras clases de uso (SENASA, 2021).

05

**AA19:** Existencia de una jurisprudencia en los siguientes campos: a) Salario mínimo vital y seguridad alimentaria; b) Accesibilidad económica a una alimentación adecuada.

evitar la urbanización desordenada (Bichos de Campo, 2020). También está en discusión el proyecto de ley de alimentación pública, que aborda la posibilidad de favorecer las empresas sociales, las pymes y los productores locales a la hora de ser proveedores del Estado (Expediente N° 38832 Proyecto de Ley «Alimentación Pública», 2020).

06

**AA18:** Existencia de recursos constitucionales adecuados y efectivos para impedir vulneraciones graves al derecho a la alimentación adecuada.

### 3.2.3. Acceso a la justicia

Si bien los pactos internacionales sobre derechos humanos, los preceptos constitucionales y la legislación nacional y provincial esbozan con precisión el carácter exigible del derecho humano a la alimentación, existen situaciones políticas e institucionales en las que el efectivo goce del mismo es menoscabado. «La legislación funciona mejor como un marco adecuado de acceso a la justicia, que como marco político de garantía no judicial» (Beguerie, 2014, pág. 190), es decir, ciertas veces la judicialización de los reclamos se hace necesaria ya que los mecanismos administrativos no son lo suficientemente accesibles para permitir el efectivo goce del derecho a la alimentación.

En este sentido, la justiciabilidad surge como un desafío. Cuando observamos el acto de comer y su contexto en clave de derechos humanos, se observa que las medidas judiciales se accionan cuando el derecho ya ha sido violado, y en especial, en casos vinculados sobre todo a situaciones muy críticas de desnutrición aguda <sup>05</sup> 29. Aquellos factores que forman parte integrante del derecho a la alimentación, pero cuya anulación no implica de manera inmediata o en el corto plazo un riesgo para la vida, tienden a no ser priorizados (por ejemplo, el acceso diario a frutas y verduras en cantidad suficiente y calidad aceptable, la posibilidad de consumir los valores energéticos y nutricionales acordes al ciclo de vida y necesarios para llevar una vida sana y activa, la inocuidad de los alimentos, no solo en el corto plazo sino también contemplando sus consecuencias en la salud en el mediano y largo plazo).

El mecanismo de reclamo más frecuente ante su vulneración es el recurso de amparo. Si bien el amparo puede ser individual o colectivo, según lo establece la Constitución nacional, las acciones se reclaman ante los Juzgados de Familia y se canalizan mayormente de manera individual. <sup>06</sup> El recurso aparece como única medida posible frente a una situación extrema de hambre o desnutrición. Asimismo, no se encuentra jurisprudencia sobre amparos colectivos ya que estos mecanismos suelen utilizarse más para reclamar ante una problemática ambiental que por violaciones al derecho a la alimentación adecuada (Entrevista especialistas, 2021).

**29.** Existe jurisprudencia a nivel nacional, entre la cual podemos mencionar el Fallo: 329:553, «Rodríguez, Karina Verónica c/ Estado Nacional y otros s/ acción de amparo», del 7 de marzo de 2006, en que la Corte Suprema de la Nación resuelve hacer lugar a la medida cautelar referida a la aplicación de la ley Nacional 25.724/2003 (que creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación) que exige que se disponga el cese de las acciones y omisiones de agencias estatales de la provincia de Buenos Aires y de la Municipalidad de Quilmes, consideradas responsables del padecimiento de un grave estado de desnutrición por parte de dos niños, hijos de la persona que interpone la acción de amparo, y que se lleven a cabo las acciones necesarias para superarlo, bajo el control directo y efectivo de las autoridades competentes.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto que «el amparo es el procedimiento judicial más simple y breve para tutelar real y verdaderamente los derechos consagrados en la ley fundamental...» dado que «tiene por objeto una efectiva protección de derechos» (Fallos: 321:2823) y ha explicitado «la imprescindible necesidad de ejercer esa vía excepcional para la salvaguarda del derecho fundamental de la vida y de la salud» (Fallos: 325:292 y sus citas; reiterado, también, en el caso de «Fallos» 329:2552) (Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe. Cámara de Apelaciones y de lo Contencioso Administrativo, 2020).

La ratificación de Argentina del Protocolo Facultativo del PIDESC en 2008, vigente desde 2013, habilita un nuevo canal de reclamo internacional por violaciones al derecho humano a la alimentación, que adquiere particular relevancia en tanto recepta denuncias directas de los particulares (Marichal & Bonet, 2020). El trabajo conjunto de las organizaciones sociales de diferente origen y composición constituye un aspecto importante para aportar a la garantía del derecho a la alimentación y su exigibilidad, ya que los lazos sociales que generan potencian la articulación y el intercambio de saberes, y favorece la posibilidad de la ciudadanía de obtener asesoramiento y acompañamiento para exigir justicia por los canales adecuados frente a situaciones de injusticia y vulnerabilidad (Entrevista especialistas, 2021). Existen espacios académicos, profesionales, sociales y políticos que trabajan desde diversas perspectivas la temática de la soberanía alimentaria: Red de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria (Red CALISA), espacio que en la provincia de Santa Fe está conformado por tres cátedras de la Universidad Nacional de Rosario, organizaciones sociales y otros colectivos afines; Red de abogados y abogadas por la soberanía alimentaria (Red ASA), que nuclea más de un centenar de profesionales del Derecho de siete países de Latinoamérica y consiste en un espacio de encuentro, trabajo en red e intercambio de acciones de incidencia y litigios estratégicos para la promoción y defensa del derecho a la alimentación adecuada. En Argentina, la Red ASA cuenta con integrantes de distintas provincias, entre las que se incluye nuestra provincia de Santa Fe, donde se han llevado causas judiciales (Entrevista especialistas, 2021).

En el ámbito de la Universidad Nacional de Rosario el Instituto de Salud Socio Ambiental (INSSA) tiene entre sus objetivos específicos: «Problematizar sobre la producción de residuos que se generan con las prácticas de atención médica y sus determinaciones sobre la salud; estudiar las determinaciones sobre el proceso salud enfermedad de los agroquímicos y los organismos genéticamente modificados; Incorporar en la formación de los trabajadores de la salud el concepto de soberanía alimentaria; vincular a los futuros y actuales trabajadores de la salud con instituciones y organizaciones que accionan en ese campo, desde el paradigma de la complejidad ambiental, en ámbitos diversos» (Instituto de Salud Socio Ambiental UNR, 2021). En algunos casos, informes técnicos producidos por el INSSA como resultado de las prácticas de evaluación de estudiantes de la carrera de Ciencias Médicas de la UNR (conocidas como «campamentos sanitarios»), han sido solicitados por profesionales del derecho y organizaciones sociales como evidencia para ser presentada ante la justicia (Entrevista especialista, 2021).

## 3.3 Marco institucional nacional, políticas públicas y compromiso financiero

### 3.3.1 Marco institucional nacional y provincial para la garantía del derecho

El derecho a una alimentación adecuada, en la dimensión de capacidades estatales, no puede abordarse desde la única perspectiva del consumo de los alimentos. Hay que, además, evaluar la calidad y las modalidades en que éstos llegan a la ciudadanía y los efectos sobre la salud de la población. La interpretación del esquema completo es un desafío en tanto se requiere garantizar la producción, distribución, venta y consumo de los alimentos, así como la promoción de hábitos saludables, atención de necesidades nutricionales específicas y hasta acceso a alimentos en términos de ingreso.

En este apartado, se analiza entonces la existencia y accionar de agencias estatales nacionales y provinciales de carácter disímil.

A nivel nacional, el Ministerio de Desarrollo Social es el órgano encargado de la política orientada a la asistencia, promoción, cuidados e inclusión social, seguridad alimentaria, reducción de la pobreza y desarrollo de igualdad de oportunidades para los sectores más vulnerados, con particular énfasis en personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes, mujeres y personas adultas mayores. Se destaca su atribución de entender en la formulación, normatización, coordinación, monitoreo y evaluación de las políticas alimentarias implementadas en el ámbito nacional, provincial y municipal, como así en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de todos los programas alimentarios implementados en el ámbito nacional (decreto Nacional 7, 2019).

El hoy Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación cumple ciertas atribuciones que tienen impacto en la garantía del derecho humano a la alimentación, tales como la protección de los derechos de los consumidores y usuarios y aumento en la oferta de bienes y servicios (decreto Nacional 7, 2019). En particular, la Secretaría de Comercio Interior dependiente de este Ministerio tiene la potestad de supervisión y verificación de todo lo relacionado con la aplicación de las leyes 20.680 de abastecimiento y 24.240 de defensa del consumidor, y sus normas modificatorias y complementarias <sup>07</sup> (Resolución Nacional Ministerio de Desarrollo Productivo 199, 2020).

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación es responsable de diseñar y ejecutar planes de producción, comercialización y sanitarios en el ámbito agropecuario, pesquero, forestal y agroindustrial. Actualmente, entre sus Secretarías se encuentran las de Alimentos, bioeconomía y desarrollo regional; Agricultura familiar, campesina e indígena; Agricultura, ganadería y pesca; Mercados agropecuarios; además de la Unidad Gabinete de Asesores y de Gestión administrativa. Por otra parte, dependientes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca existen organismos descentralizados. Entre ellos destacamos el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Semillas (INASE).



El SENASA, es el encargado de fiscalizar el cumplimiento del marco regulatorio en materia de sanidad animal, protección vegetal e inocuidad alimentaria en el ámbito de su incumbencia y controlar la observancia por parte de los productores y procesadores. Este organismo cumple sus objetivos institucionales por medio de 14 centros regionales. El nivel central (direcciones nacionales) puede generar normas fitozoosanitarias; en tanto, los centros regionales ejecutan los programas específicos de sanidad animal y vegetal y controlan el cumplimiento de la normativa por parte de los integrantes de la cadena agroalimentaria (SENASA, 2021). El INTA desarrolla acciones de investigación e innovación tecnológica en las cadenas de valor, regiones y territorios para mejorar la competitividad y el desarrollo rural sustentable del país. Dos entidades privadas creadas por la institución en 1993, Intea S.A. y Fundación ArgenINTA, se suman para conformar el Grupo INTA (INTA, 2021). El INASE es el encargado de la producción y comercialización de semillas y de asegurar al productor agrario la identidad y calidad de la simiente que adquieren y proteger la propiedad de las creaciones fitogenéticas (INASE, 2021). En la órbita del Ministerio de Salud de la Nación, existe como órgano desconcentrado la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), que realiza acciones de registro, control, fiscalización y vigilancia de alimentos acondicionados, suplementos dietarios, aditivos, edulcorantes e ingredientes, además de otros productos como ser medicamentos, cosméticos, productos médicos, productos de uso doméstico, desinfectantes y desinsectizantes (ANMAT, 2021).

También dependiente del Ministerio de Salud de la Nación, la Dirección Nacional de Abordaje Integral de las Enfermedades No Transmisibles (DNAIENT) es responsable del Programa Nacional de Alimentación Saludable y Prevención de la Obesidad <sup>08</sup>, aprobado por la Resolución 732/16. Dicho Programa aborda la problemática de la malnutrición a través de diversas líneas de intervención que operan articuladamente, a saber:

- la promoción de una alimentación saludable a través de educación alimentaria y capacitaciones diversas para la difusión e implementación de los mensajes de las Guías Alimentarias para la Población Argentina
- la regulación de entornos y productos, a través de políticas de reducción de sodio, azúcares, grasas trans, entornos alimentarios saludables, regulación de publicidad, promoción y patrocinio de alimentos, etiquetado frontal de alimentos, sistemas alimentarios sostenible; etc. (Ministerio de Salud de la Nación , 2020)

En la provincia de Santa Fe, las actividades de producción alimentaria se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología <sup>09</sup>. La ley orgánica de Ministerios del poder ejecutivo de la provincia de Santa Fe 13.920/2019, en su artículo 17 establece: «El Ministro de Producción, Ciencia y Tecnología asiste al Gobernador de la Provincia en todo lo atinente a la economía provincial, a su impulso y desarrollo, como asimismo en relación a los sistemas de producción agropecuaria, agroalimentaria, industrial y manufacturera en todas sus ramas, turismo, servicios, comercio interior y exterior, industrias de base tecnológica y cultural, sectores económicos emergentes y de la economía social, y los derivados de recursos hídricos, forestales y mineros, biocombustibles, en la organización y funcionamiento del sistema de transporte de cargas y pasajeros en todas sus modalidades,

**08** .....  
**AA14:** Existe un programa de salud pública en relación con la calidad de la alimentación y promoción de una alimentación saludable en vinculación con las enfermedades crónicas no transmisibles.

**09** .....  
**AA12:** Existencia de un Ministerio de Agricultura, Desarrollo rural y/o Seguridad Alimentaria ¿En qué porcentaje de las regiones/departamentos/ estados tiene oficinas?

10 .....  
**AA15:** Existencia de estándares para el uso de pesticidas y agroquímicos por parte de autoridades públicas y empresas privadas. Monitoreo y control. Mecanismos de denuncia.

de jurisdicción provincial; asesorándolo en temas de innovación, ciencia y tecnología, y sus aplicaciones productivas».

La representación de la actividad agropecuaria ha sido desarrollada por dicho Ministerio, teniendo en cuenta el fuerte perfil agropecuario de la provincia. Las leyes Provinciales 12.817/2007, 13.509/2015 y 13.920/2019 le atribuyen injerencia en la formulación, implementación, ejecución y control de políticas activas sectoriales y programas tendientes a la promoción, organización y coordinación de los distintos sistemas de producción, entre ellos las producciones agropecuaria y agroalimentaria y el fomento de los servicios que facilitan el desarrollo de éstos; en la sanidad animal y vegetal, en tanto es el organismo de ejecución y control de los planes sanitarios agropecuarios; en el relevamiento, conservación, recuperación, defensa y desarrollo de los productos agropecuarios; en la elaboración, aplicación y fiscalización del régimen general de la tierra rural, y en la administración y colonización de las tierras fiscales; en todo lo relacionado con la promoción, ordenamiento y fiscalización del desarrollo agroindustrial; entre otras responsabilidades.

En la Provincia de Santa Fe, rige la ley Provincial 11.273/1995 (reglamentada por decreto 0552/1997)<sup>10</sup> que tiene como objetivo «la protección de la salud humana, de los recursos naturales y de la producción agrícola, a través de la correcta y racional utilización de productos fitosanitarios, como así también evitar la contaminación de los alimentos y del medio ambiente, promoviendo su correcto uso mediante la educación e información planificada» (Art. 1). En relación a este tema, también el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología tiene injerencia directa en el control del uso y manejo responsable de productos fitosanitarios.

Cabe considerar que en la gestión 2015–2019, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva tenía rango ministerial; en cambio, a partir de diciembre de 2019, es subsumido bajo la órbita del Ministerio de Producción. La intención expresada por la actual gestión de gobierno fue ligar estrechamente la producción a los desarrollos científico–tecnológicos. Existen en el ámbito provincial otras lecturas que se inclinan por encontrar en esa modificación una desjerarquización del área.

En cuanto a las acciones de regulación e inspección de las actividades de producción, distribución y venta de alimentos en la provincia, la entidad encargada es la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL). Fue creada en el año 2007 en el ámbito del Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe, en reemplazo de la Dirección General de Bromatología y Química. La Agencia tiene como misión «la dirección estratégica de la política de Seguridad Alimentaria y la evaluación de los resultados de las actividades que se desarrollen en dicha materia, debiendo articular con el Ministerio de la Producción todo lo referente a la producción primaria» (Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL), 2021). Asimismo, en el Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe se considera que la promoción de la salud atraviesa la clínica, la prevención, el cuidado del ambiente, las respuestas sociales a las situaciones de enfermedad o riesgo de enfermar y se enmarca en una estrategia de carácter integral, interdisciplinaria e intersectorial. En este sentido, la alimentación no saludable es considerada un factor de riesgo, es decir, una característica que se asocia con un aumento de la probabilidad de desarrollar una enfermedad o daño en la salud (Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, 2021).



La responsabilidad sobre el servicio de comedores y copa de leche para las niñas y los niños en edad escolar recae en el Ministerio de Educación de la provincia. El Ministerio de Desarrollo Social se presenta en la provincia de Santa Fe como encargado de asegurar la llegada a los territorios de las políticas de asistencia alimentaria. La Dirección Provincial de Programas Alimentarios, dependiente de la Subsecretaría de Políticas de inclusión y desarrollo Territorial, tiene como función implementar los programas de asistencia provinciales y nacionales.

Existen dos programas de transferencias de recursos para la adquisición de alimentos: Tarjeta Única de Ciudadanía (TUC) en el nivel provincial y la Tarjeta Alimentar en el nivel nacional. La implementación del programa Tarjeta Única de Ciudadanía a cargo del gobierno provincial se realiza en coordinación con la gestión de los gobiernos locales (Municipios o Comunas de la provincia), en las sedes territoriales o a partir de equipos del Ministerio de Desarrollo Social; quienes también tienen la responsabilidad de priorizar a las personas destinatarias de acuerdo a la mayor necesidad de cada grupo familiar. La organización del programa incluye los siguientes componentes: Tarjeta Única de Ciudadanía; Emergencia social alimentaria (hogares que, de manera transitoria, estén atravesando alguna situación de emergencia social); Riesgo Nutricional (niños y niñas menores de 6 años pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social y que, de acuerdo a la evaluación médica, presenten riesgo nutricional); y el componente celíaco (asistencia a todas las personas en situación de vulnerabilidad social que, de acuerdo al diagnóstico médico, presenten enfermedad celíaca, teniendo cobertura en todo el territorio provincial) (Defensoría del Pueblo – UNR, 2017).

### 3.3.1.1 Tarjeta Alimentar

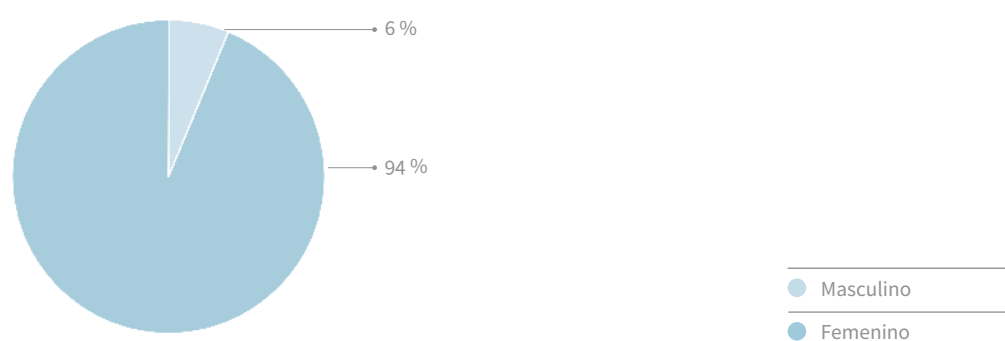
La Tarjeta Alimentar se implementa en el marco del Plan Argentina contra el Hambre y se sustenta en el fortalecimiento de las acciones que lleva adelante el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Es un instrumento de transferencia de recursos para la compra de alimentos de la canasta básica alimentaria. Esta tarjeta «está destinada a madres o padres con hijos de hasta seis años que reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH), embarazadas a partir de los tres meses de gestación que cobran la Asignación por Embarazo para Protección Social (AUE); y personas con discapacidad que reciben la AUH sin límite de edad. Su acreditación se realiza de forma automática y de manera mensual» (Tarjeta Alimentar, 2021). En el año 2020, 110 mil titulares accedieron a la tarjeta Alimentar del programa nacional, a través de operativos de entrega en todo el territorio provincial, que implicó más de 4.400 millones de pesos (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2020).

El monto de las transferencias varía por la cantidad de hijos e hijas. En el mes de febrero de 2021, los montos de las transferencias aumentaron pasando de \$4.000 a \$6.000 para madres o padres con un/a hijo/a y de \$6.000 a \$12.000 para madres o padres con dos hijos/as o más. Es importante destacar que en el contexto de la pandemia, en los meses de mayo y diciembre de 2020, la tarjeta tuvo un refuerzo extraordinario cuando se duplicó el monto de la transferencia por única vez.

Según datos del sitio de datos abiertos del Gobierno de la Nación, pertenecientes a Titulares de la Tarjeta Alimentar, de un total de 1.048.575 tarjetas, 82.640 fueron otorgadas en la provincia de Santa Fe, representando un 7,9% del total. La inversión que refiere esta misma fuente es de \$377.600.000.

Es interesante observar cómo se refleja a continuación la composición de los beneficiarios de tarjeta según sexo. Un 94% de las personas titulares son mujeres, sólo un 6% son varones. Este porcentaje no hace más que reafirmar que las responsabilidades de cuidado siguen siendo de las mujeres.

**GRÁFICO 4.** Titulares de la Tarjeta Alimentar desagregados por sexo en la provincia de Santa Fe. Año 2020.



Fuente: elaboración propia en base a Datos Abiertos del Ministerio de Desarrollo Social/Dataset.

Según un informe del Sistema de Información Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales de la Nación, y en base a una proyección estadística «de no implementarse la tarjeta alimentaria, en diciembre de 2019 la pobreza alcanzaría al 37,6% en la población de la provincia de Santa Fe y al 28% de los hogares. Estas cifras descenderían al 36,7% de la población y al 27,4% de los hogares una vez implementada la tarjeta. El impacto sería algo mayor en el caso de la indigencia: bajaría del 8,7% de la población al 6,1% y del 6,3% de los hogares al 5,2%» (SIEMPRO, 2020).

### 3.3.1.2 Tarjeta Única de Ciudadanía y otras intervenciones

Según información oficial, brindada por la actual gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe, no existen bases de datos consolidadas que permitan al día de hoy realizar una evaluación de la incidencia del programa en relación a la calidad de la alimentación de las personas destinatarias de la TUC dado que las fichas de seguimiento de las familias se encuentran desactualizadas. Al mismo tiempo, la gran amplitud de cobertu-

ra de la Tarjeta, cuya resolución de creación hace referencia al concepto de vulnerabilidad, no hace posible un análisis segmentado por ciclo de vida, según comentan los funcionarios (Entrevista funcionario, 2020). No obstante, según el informe de Gestión del Ministerio de Desarrollo Social 2011–2015, en el año 2015 la TUC alcanzaba a 185.000 titulares, con un presupuesto total de \$38.600.000 compuesto en un 65% por presupuesto provincial y el 35% restante por presupuesto nacional. Para 2019, según el informe de gestión del Ministerio de Desarrollo Social, la cifra de personas titulares ascendía a 189.500, superando en 4.500 la cantidad de 2015, mientras que en 2020 el número de núcleos familiares titulares de TUC fue de 147.000 y la inversión en pesos de 956 millones. En el informe realizado por el Equipo de evaluación de política sociales y derechos humanos en el año 2017, se recomendaba aumentar —en coordinación entre el nivel provincial y nacional— el monto de la Tarjeta Única de Ciudadanía para generar un mecanismo de actualización acorde a la canasta básica alimentaria. Si bien el mecanismo no es el propuesto, es necesario decir que el monto de la Tarjeta Única de Ciudadanía ha ido paulatinamente aumentado.

Por esas razones, la actual gestión de gobierno se propone trabajar de forma más segmentada a través de este programa y para que la TUC resulte complementaria con la tarjeta Alimentar que provee el gobierno nacional, sin generar superposiciones. Una de las estrategias que se plantean a futuro es cubrir a todas aquellas familias con niños y niñas de 6 a 12 años de edad, siendo que la Tarjeta Alimentar tiene como población objetivo a aquellas familias con niños y niñas de 0 a 6 años. De este modo, pretenden evaluar y dar seguimiento a las familias con niños y niñas en etapa de formación, desde inicial hasta el fin de la escuela primaria (Entrevista funcionario, 2020). Al mismo tiempo, se propone una ampliación presupuestaria que acerque un poco más los montos actuales percibidos con la TUC al Programa Nacional Alimentar. Además, en función de las necesidades alimentarias de la población y en el particular contexto de emergencia debido a la pandemia de COVID–19, en 2020 se aplicó un refuerzo de \$700 para las TUC de aquellas personas destinatarias mayores de 65 años y menores de entre 0 y 6 años de edad, ampliándose más tarde el criterio hasta la edad de 12 años, que fueran titulares de la Tarjeta o convivientes de alguna persona titular de la misma. De esta manera, en los meses en que esos refuerzos monetarios fueron transferidos, el monto de la Tarjeta alcanzó los \$1.000 mensuales. Desde el mes de agosto del 2020, hubo un crecimiento importante en relación a las personas con necesidades alimentarias específicas, como por ejemplo las personas celíacas, a \$3.000 mensuales (Entrevista funcionario, 2020).

Otra de las líneas de trabajo que históricamente desarrolla el Ministerio es a través de comedores comunitarios que, en forma de raciones de comida o bolsones de alimentos, copas de leche, o transferencia de recursos a organizaciones, asisten a las familias en cada territorio. Para 2015, el Programa de Asistencia a Organizaciones No Gubernamentales o Tarjeta Institucional realizó 523 convenios con organizaciones, mientras que, en 2019, se realizaron 583 convenios según el Informe de Gestión del Ministerio de Desarrollo Social. En 2020, en el marco de Tarjeta Institucional Alimentaria se articuló con «casi 600 instituciones y organizaciones sociales se destinaron más de 500 millones de pesos para las familias más vulnerables» (Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, 2020).

11

**AA11:** PROXY: Porcentaje del gasto ejecutado nacional destinado a la provincia de Santa Fe y del gasto ejecutado Provincial en políticas alimentarias.

Otro de los programas históricos del MDS es el Programa Social Nutricional (PRO.SO.NUT) destinado a niños y niñas de 2 a 12 años de edad. En el año 2015 y en el marco de este programa, los convenios sumaban a 103 municipios y comunas y 63 organizaciones sociales, 348 comedores y 301 copas de leche fueron financiados, y entre 2011 y 2015 se invirtieron \$200.056 (Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, 2015). En el año 2019, se trabajó con 112 Municipios y Comunas y 61 instituciones en toda la provincia, con una inversión de \$192.394.652 (Minsiterio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, 2019). En el año 2020, se invirtieron más de 346 millones de pesos (Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, 2020). Para febrero de 2021 se asignaron al Programa de Asistencia a Comedores Comunitarios \$49.237.307 (Resolución 087, 2021).

Asimismo, la Dirección Provincial de Programas Alimentarios se ocupa, en otra línea, de las capacitaciones y fortalecimientos de la ciudadanía que trabaja en los comedores comunitarios. Los temas que se abordan van desde la capacitación en cuestiones de higiene en la manipulación de alimentos, hasta la concientización respecto del consumo de carbohidratos y grasas, en detrimento de proteínas y fibras de origen vegetal y animal. En este mismo sentido, en el intento de complementar la línea de trabajo más fuerte que es la seguridad alimentaria, se interactúa con productores locales, sobre todo en las localidades más pequeñas de la provincia, para que se conviertan en proveedores de frutas y verduras de los comedores comunitarios (Entrevista funcionario, 2020). Existieron experiencias de trabajo coordinadas con la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) (Entrevista funcionario, 2020).

### 3.3.2 Contexto financiero y compromisos presupuestarios 11

Los presupuestos públicos muestran las prioridades reales fijadas por un gobierno y permiten comprender qué grupos, qué instituciones y qué programas se benefician con el acceso a los recursos del Estado. La inversión de recursos asignados por la ley de presupuesto para un ejercicio determinado se encuentra expresada en la Cuenta de Inversión, a manera de rendición de cuentas. Es decir que si bien los presupuestos públicos son un indicio de la distribución del gasto y la recaudación de recursos que se espera realizar en un año, la Cuenta de Inversión refleja la real erogación de los gastos y la verdadera percepción de recursos estimados para las arcas estatales, ya sea nacionales, provinciales o locales. Por lo tanto, al momento de analizar en detalle el gasto público no es suficiente con relevar los rubros presupuestarios que reflejan la importancia dada por los gobiernos a las distintas dimensiones que hacen al cumplimiento y ejercicio de los derechos, sino que es también fundamental constatar que dichos supuestos se hayan cumplido realmente, mediante el análisis de los gastos y recursos ejecutados en el año (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, Universidad Nacional de Rosario, 2019).

Las políticas alimentarias implementadas por el Estado nacional comprenden una multiplicidad de acciones. Aquellas acciones de fiscalización de la calidad y sanidad agroalimentaria y tareas para asegurar la inocuidad de los alimentos fueron asumidas durante el período de estudio por el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca. Esta área atravesó una serie de cambios entre 2015 y 2019, año en que recuperó su jerarquía y denominación<sup>30</sup>. Los programas alimentarios se implementaron mayoritariamente desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación<sup>31</sup>.

El gasto ejecutado nacional destinado a la provincia de Santa Fe que abarca las políticas alimentarias de las áreas ministeriales arriba mencionadas se muestra en el Gráfico 5 de manera unificada.

En el período 2010–2020, observamos que fue produciéndose una disminución en términos relativos del gasto ejecutado de las políticas alimentarias destinadas a la provincia con respecto al gasto ejecutado total de la Administración Pública Nacional; más abrupta entre 2010 y 2012, y menos acentuada entre 2012 y 2019, con momentos de leve crecimiento en 2014 y de mayor caída en 2015, pero llegando a su mínimo en 2019 con una participación del 0,018%. Finalmente, en el año 2020, es notoria la fuerte inversión en asistencia alimentaria para la provincia de Santa Fe que asumió el gobierno nacional durante todo el año en contexto de pandemia. Las erogaciones en materia alimentaria fueron asumidas fuertemente por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y superaron ampliamente las estimaciones del presupuesto nacional 2020. Junto con acciones de apoyo al empleo, las políticas de asistencia alimentaria fueron prioritarias en términos monetarios, como se observa en el Gráfico 6 en que la información se ordena de acuerdo al gasto ejecutado de mayor a menor.

Si nos focalizamos en el comportamiento del gasto alimentario del Estado provincial, podemos observar el detalle de la estimación presupuestaria durante el período 2011–2020. No es posible acceder a información detallada del gasto ejecutado en políticas alimentarias provinciales, es decir, el gasto realmente erogado al finalizar el año presupuestario, debido a que las Cuentas de Inversión que se encuentran publicadas no cuentan con un nivel de detalle en sus categorías que posibilite identificarlo, como sí es posible hacerlo en el desglose presupuestario para cada año.

**30.** El Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca obtuvo la jerarquización al rango ministerial en 2009 (según decreto Nacional 1.366) hasta que, en diciembre de 2015, bajo un nuevo gobierno, pasa a denominarse Ministerio de Agroindustria (decreto Nacional 13/2015). En septiembre de 2018, mediante decreto Nacional 801, se produce una nueva modificación de la ley de Ministerios por la cual se establece que el Ministerio de Producción y Trabajo fuera continuador a todos sus efectos del Ministerio de Agroindustria. Finalmente, el decreto Nacional 532/2019 introdujo nuevos cambios transformando la entonces Secretaría de Gobierno de Agroindustria del Ministerio de Producción y Trabajo en Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

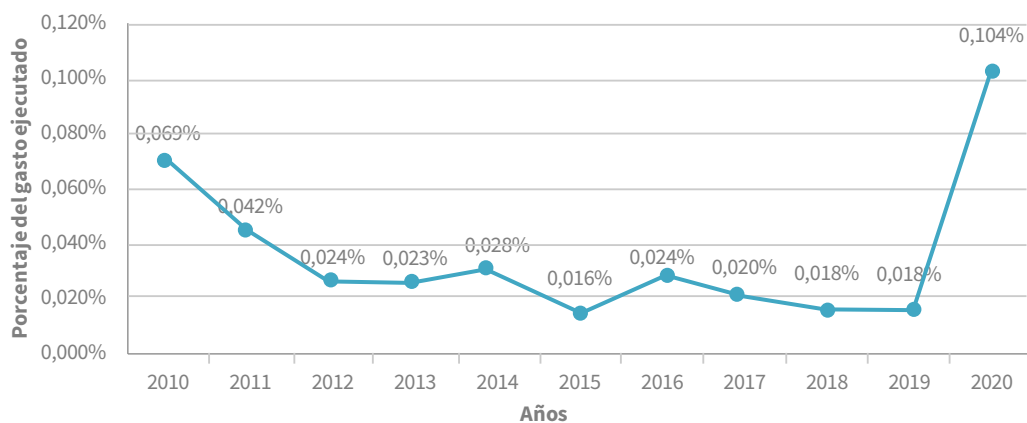
**31.** En 2018, mediante decreto Nacional 801, se efectúa un reordenamiento que conlleva la fusión de Ministerios a fin de centralizar sus competencias en un número menor de Jurisdicciones. En ese marco, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud de la Nación se fusionan. Este estado institucional cesa a partir del 10 de diciembre de 2019 en que mediante decreto Nacional 7/2019 vuelven a separarse las áreas y a recuperar el Ministerio de Salud su competencia «en todo lo inherente a la salud de la población» y el Ministerio de Desarrollo Social su rol como «órgano encargado de la política orientada a la asistencia, promoción, cuidados e inclusión social, seguridad alimentaria, reducción de la pobreza y desarrollo de igualdad de oportunidades para los sectores más vulnerados».

Para el Ministerio de Desarrollo Social provincial, el gasto alimentario se detalla bajo la categoría «Seguridad Alimentaria»<sup>32</sup> y se compone de los siguientes ítems: Tarjeta Única de Ciudadanía, PROSONUT Raciones y PROSONUT Copa de leche, Programa RAE, Tarjeta Institucional, Aportes a Municipios y Comunas, Programa de Complemento Nutritivo Alimentario, Ayuda social a personas varias, Promoción y asistencia social a instituciones, Personal, y se detallan gastos varios de administración y funcionamiento. En el caso del Ministerio de Educación de la provincia, puede identificarse el gasto presupuestado correspondiente a comedores escolares y copa de leche, incorporados bajo la categoría «Infraestructura y asistencia social al escolar».

En el Gráfico 7, podemos observar que, en términos porcentuales, el conjunto del gasto alimentario presupuestado, asumido de forma conjunta por los Ministerios de Desarrollo Social y Educación, desciende durante todo el periodo 2011–2019, siendo este último el año que presenta el menor valor porcentual. En este gráfico no se incluye el año 2020 ya que, debido a su condición excepcional por la declaración de pandemia, la ejecución de los gastos destinados a asistencia alimentaria fue prioritaria y el presupuesto necesariamente tuvo que sufrir reasignaciones y modificaciones. La Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL), como fue mencionado en este apartado, es otro organismo provincial que interviene en materia de seguridad alimentaria. El Gráfico 8 muestra también un descenso en términos porcentuales del gasto ejecutado por este organismo provincial con respecto al total del gasto ejecutado por la administración provincial a lo largo del periodo 2010–2019, según la información disponible en las cuentas de inversión de la provincia.

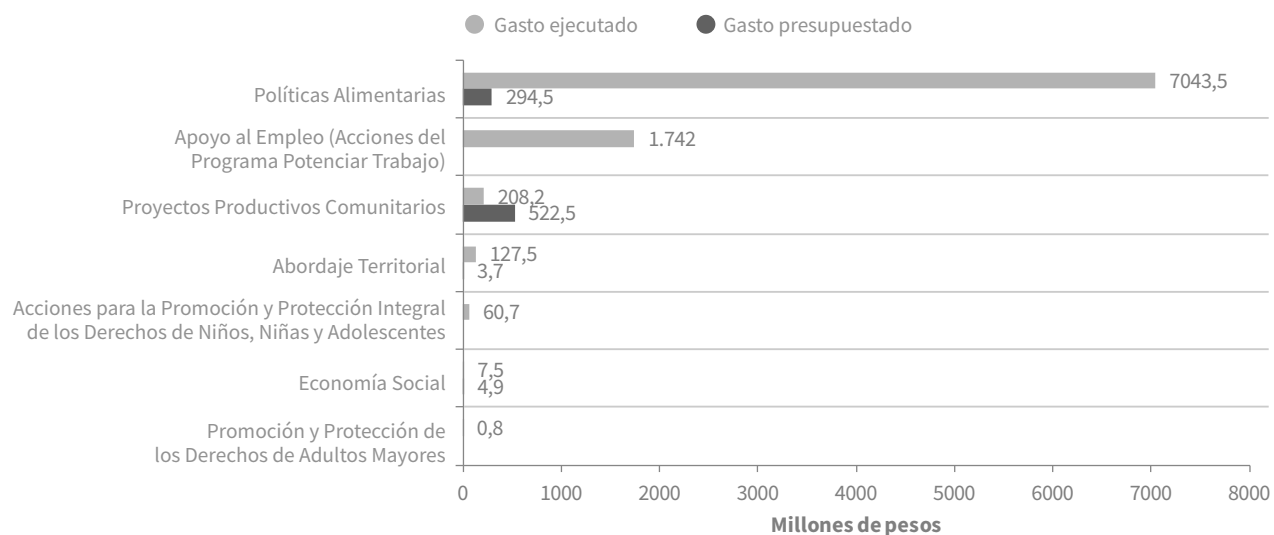
<sup>32</sup>. En los presupuestos provinciales 2011 y 2012, los ítems mencionados se encuentran detallados bajo la categoría «Dirección Provincial de Asistencia Crítica». La información para el año 2010 no se encontraba disponible en el portal web del gobierno de la provincia.

**GRÁFICO 5.** Ejecución de gasto nacional unificado en programas alimentarios, destinado a la provincia de Santa Fe. Años 2010 a 2020.



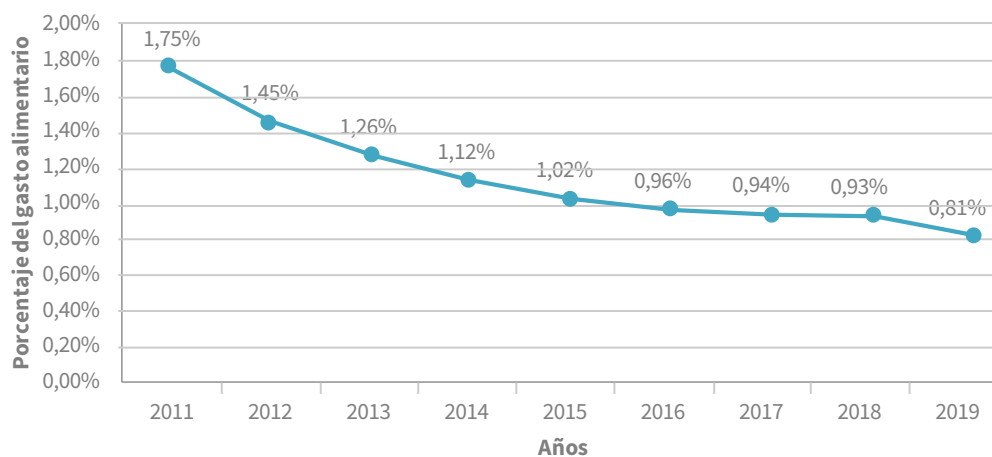
Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del Ministerio de Economía de la Nación. Presupuesto de gastos y su ejecución. Portal web de datos de abiertos. Años 2010–2020.

**GRÁFICO 6.** Gasto presupuestado y ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación destinado a la provincia de Santa Fe. Año 2020.



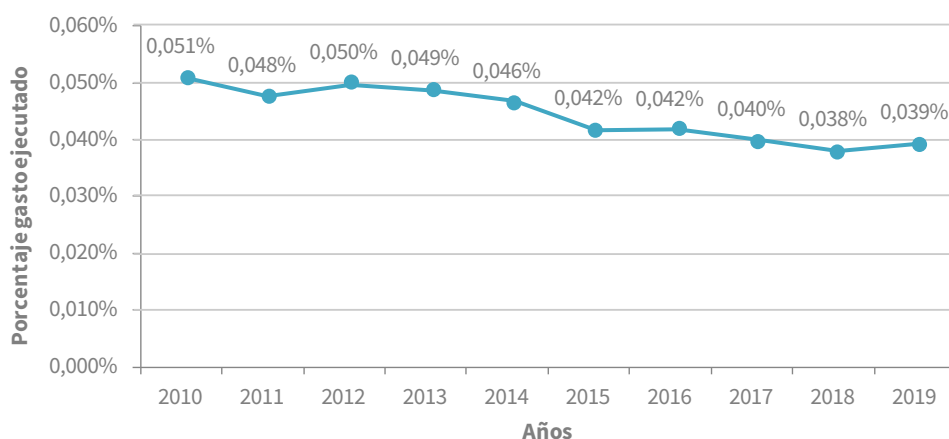
Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del portal web Datos Abiertos del Ministerio de Economía de la Nación. Presupuesto de gastos y su ejecución anual. Año 2020.

**GRÁFICO 7.** Evolución porcentual del gasto alimentario presupuestado por el Estado provincial. Años 2011 a 2019.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de los Presupuestos de la provincia de Santa Fe, años 2011 a 2019.

**GRÁFICO 8.** Porcentaje de gasto ejecutado por la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria. Años 2010 a 2019.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe. Años 2010 a 2019.



### 3.3.3 Programas nacionales y provinciales vigentes

TABLA 8. Programas alimentarios nacionales vigentes. <sup>12</sup>

Programas Nacionales	Descripción	Normativa Nacional de origen	Año de origen	Población destinataria
<b>Programa Social Nutricional (PROSONUT)</b>	Financiamiento a comedores escolares e infantiles. Servicios de copa de leche y comidas, en las modalidades de desayuno, almuerzo y merienda	«La ley 24.049 reglamentó la transferencia de servicios educativos a las provincias, a partir de lo cual se produjo la descentralización definitiva del programa. Resolución 233/1991 del Ministerio de Salud de la Nación aprueba el Programa de Promoción Nutricional —Subprograma Comedores Infantiles Integrales—. Adhesión de la provincia de Santa Fe mediante decreto Provincial 3.433/1992»	1972	Niños y niñas entre 2 y 12 años procedentes de núcleos familiares en condiciones de pobreza estructural
<b>ProHuerta</b>	Autoproducción de alimentos. Distribución de kits de semillas, capacitación y apoyo técnico a huertas y granjas familiares, escolares y comunitarias	Resolución 239/1990 del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)	1990	Población urbana y rural en situación de vulnerabilidad social, situada bajo la «línea de pobreza»; en condiciones de pobreza estructural; sectores pauperizados por caída de sus ingresos o por desocupación. Se priorizan las familias con niños menores de 14 años, mujeres embarazadas, personas en situación de desnutrición, con discapacidad, y personas mayores de setenta años. Escuelas de áreas socialmente críticas, particularmente aquellas con comedor escolar
<b>Programa de Promoción del Bienestar de los Mayores</b>	Distribución de bolsones de alimentos y asistencia a comedores, prestación de apoyo alimentario de emergencia (2020)	Resolución 1517-D/1992 del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) y modificatorias	1992	Afiliados al PAMI
<b>Programa Materno Infantil (PMI)</b>	Distribución de leche en polvo, fortificada con hierro y zinc	Ley 12.341/1936, ley Palacios (antecedente), decreto 492/1995 (crea PMO), resolución 939/2000 del Ministerio de Salud de la Nación, resolución 201/2002 (crea PMOE) Anexo I (se incluye el Plan Materno Infantil dentro de la cobertura del PMO) punto 1.1.2. c)	1995	Mujeres embarazadas y niños y niñas, a partir de los 6 meses y hasta los 6 años de edad, que se encuentren con compromiso nutricional
<b>Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) (Programa Nacional de Nutrición y Alimentación – ex PEA)</b>	Se integra de los siguientes componentes y prestaciones: Tarjetas Alimentarias (transferencia monetaria a las provincias para brindar una prestación mensual a los hogares para la adquisición de alimentos), comedores escolares, apoyo alimentario a organizaciones comunitarias (Merenderos), asistencia alimentaria directa, abordaje comunitario, proyectos especiales, Pro-Huerta, Tarjeta Alimentar (transferencia monetaria exclusiva para la compra de alimentos para titulares de AUH), educación alimentaria y nutricional	Ley 25.724/2003, resolución 2040/2003 del Ministerio de Desarrollo Social. Continúa vigente en el marco del Plan Nacional Argentina Contra el Hambre.	2003	Niñez hasta 14 años de edad (con prioridad para niños y niñas hasta los 5 años de edad), embarazadas, personas discapacitadas, personas adultas mayores desde los 70 años en condiciones socialmente desfavorables y poblaciones con mayor vulnerabilidad nutricional

(continúa en página siguiente)

<b>Asignación Universal por Hijo (AUH)</b>	Otorga dinero a través de transferencias. Entre sus objetivos se encuentra fomentar la comensalidad doméstica	Decreto 1.602/2009	2009	Incorpora a hijos e hijas de familias trabajadoras sin acceso al sistema de protección social ni al régimen de asignaciones familiares. Mediante decreto Nacional 593/2016 las personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (monotributistas) se incorporan al cobro de las prestaciones Asignación por Hijo, Asignación por Hijo con Discapacidad, Asignación Prenatal y Asignación por Ayuda Escolar Anual para la educación inicial, primaria y secundaria del Sistema Educativo Argentino
<b>Asignación por Embarazo para Protección Social</b>	Al igual que la AUH, consiste en una asignación mensual del mismo monto, por el embarazo desde las 12 semanas de gestación	Decreto 446/2011	2011	Mujeres embarazadas desocupadas, trabajadoras del servicio doméstico, monotributistas sociales, con ingresos inferiores al salario mínimo vital y móvil o trabajadoras no registradas
<b>Programa Nacional de Precios Cuidados</b>	Acuerdo voluntario entre el Estado, fabricantes, distribuidores, supermercados y mayoristas, que establece precios de referencia de los productos más representativos de la canasta de consumo masivo	Resolución 2/2014 (y modificatorias) de la Secretaría de Comercio apoyándose en la ley 24.240 de Protección y Defensa del Consumidor	2014	Comunidad en general
<b>Programa Hogares con Garrafa (Hogar)</b>	Subsidio a los consumidores de Gas Licuado de Petróleo, pago de una compensación a los productores de Gas Licuado de Petróleo	Decreto 470/2015	2015	Los/as titulares de hogares de bajos recursos o de viviendas de uso social o comunitario de todo el territorio de la República Argentina, consumidores de GLP envasado, que residan o se encuentren ubicadas, según el caso, en zonas no abastecidas por el servicio de gas por redes o que no se encuentren conectados/as a la red de distribución de gas de su localidad
<b>Plan Nacional de Primera Infancia</b>	Seguimiento nutricional de niños y niñas que se vinculan a los proyectos nutricionales	Decreto 574/2016, resolución 530/2016 de Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF)	2016	Niños y niñas de 0 a 4 años en situación de vulnerabilidad
<b>Programa Nacional de Alimentación Saludable y Prevención de la Obesidad</b>	Promoción y regulación de alimentos procesados saludables, promoción de una dieta saludable, prevención y control de sobrepeso y obesidad, vigilancia epidemiológica del sobrepeso y obesidad, servicios de salud, comunicación masiva y articulación intersectorial, educación de profesionales de la salud. Priorización de áreas de investigación	Resolución 732/16 Ministerio de Salud de la Nación	2016	Comunidad en general
<b>Plan Nacional de Protección Social</b>	Seguimiento de niños y niñas con falencias nutricionales. Prestaciones materiales o económicas	Resolución 410/2017 Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (modificación en resolución 569/2019 del ex Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación)	2017	Hogares con niños y niñas entre 0 y 4 años en situación de indigencia y/o extrema pobreza, las personas que integran su núcleo familiar y la comunidad donde viven.

(continúa en página siguiente)

<b>Plan Integral de Fiscalización de Establecimientos productos alimenticios y materiales en contacto con alimentos (PIF) en el marco del “Programa Federal de Control de Alimentos (PFCA)</b>	Control de establecimientos elaboradores de alimentos, productos alimenticios y materiales en contacto con alimentos que ingresen al país, y productos alimenticios y materiales en contacto con alimentos que se comercializan en el país. Articula el Programa de control y vigilancia para la reducción del contenido de grasas trans en alimentos.	Disposición ANMAT 10.873/2017	2017	Establecimientos elaboradores de Alimentos
<b>Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)</b>	Prestación monetaria no contributiva del sistema de seguridad social de carácter excepcional destinada a compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de aquellos sectores más vulnerables, a causa de las medidas extraordinarias adoptadas por el gobierno nacional para proteger la salud pública.	Decreto Nacional 310/2020	2020	Personas que se encuentren desocupadas, se desempeñen en la economía informal, se encuentren inscriptas en las categorías «A» y «B» del Régimen Simplificado de Pequeños Contribuyentes establecido por la ley Nacional 24.977/1998, modificatorias y complementarias, se encuentren inscriptas en el Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente, establecido por la ley Nacional 25.865/2003, modificatorias y complementarias, y a trabajadores y trabajadoras declarados/as en el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el personal de casas particulares, establecido por la ley Nacional 26.844/2013, modificatorias y complementarias.
<b>Plan Nacional Argentina Contra el Hambre</b>	Fortalecimiento de las acciones que lleva adelante el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y todo otro programa y/o dispositivo institucional que se complemente y/o tenga como finalidad última brindar respuesta a la temática alimentaria.	Resolución 8/2020 Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	2020	«Garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población y familias argentinas, con especial atención en los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social» (artículo 1). Su población destinataria son aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y padecen inseguridad alimentaria. Se atenderá a las familias y comunidades en situación de pobreza priorizando aquellos hogares con niños y niñas menores de 6 años, mujeres embarazadas y personas con discapacidad. Asimismo se prestará especial atención a los y las adultos mayores y adolescentes que presenten dificultades para acceder a una alimentación adecuada.
<b>Precios Máximos</b>	Se establecieron precios máximos para todos los alimentos, bebidas productos de higiene personal y limpieza en toda la cadena de producción, distribución y comercialización. Los precios máximos para cada boca de expendio son los vigentes el 6 de marzo 2020 y permanecieron congelados a esos valores hasta el 15 de julio. A partir de esa fecha se autorizaron aumentos porcentuales máximos por categorías y subcategorías. Tiene vigencia hasta el 31 de marzo 2021.	Resolución 100/2020, Ministerio de Desarrollo Productivo–Secretaría de Comercio Interior. Por decreto Provincial 263/2020 la provincia de Santa Fe implementa tareas de control, vigilancia y eventual sanción por parte de la autoridad de aplicación	2020	La obligación cabe para los sujetos que se encuentran alcanzados por el deber de información previsto en el artículo 4 de la resolución 12/2016 de la ex Secretaría de Comercio.

Fuente: elaboración propia en base a Abeyá Gilardon, 2016; CESNI, 2003; Entrevistas 2021, normativa nacional y provincial.

**TABLA 9.** Programas alimentarios provinciales vigentes. <sup>12</sup>

<b>Programas Provinciales</b>	<b>Descripción</b>	<b>Normativa Provincial / Área rectora</b>	<b>Año de origen</b>	<b>Población destinataria</b>
<b>Programas de abastecimiento de emergencia en zonas de desastres naturales</b>	Declara zonas afectadas según el grado de intensidad del fenómeno atmosférico medido en parámetros territoriales preestablecidos y sugiere la implementación de medidas para paliar los efectos adversos sobre las actividades productivas	Ley Provincial 11.297/1997 (los artículos 10 y 11 detallan de qué manera se verán favorecidos los productores afectados una vez declarado el Estado de Emergencia Agropecuaria y de desastre Agropecuario respectivamente )	1997	Productores afectados por desastres naturales
<b>Tarjeta Única de Ciudadanía</b>	Programa de Ayuda Social Directa para la compra de alimentos en una red de comercios adheridos en todo el territorio de la provincial. Incorpora el «Componente Celíaco», destinado a las personas destinatarias afectadas por celiaquía en situación de vulnerabilidad social	Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia	2008	Grupos familiares cuyos ingresos no superen el salario mínimo vital y móvil
<b>Programa Agroindustria Familiar</b>	Facilita el acceso a asistencia técnica, capacitación y acceso a redes comerciales promocionadas para emprendimientos productivos de la agricultura familiar. Para el desarrollo del programa se crearon las Mesas de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, creadas mediante Resolución 235/11	Ministerio de Producción de la Provincia – Resolución 401/2008	2008	Micro, pequeños y medianos productores y emprendedores agroindustriales que produzcan y/o agreguen valor a materias primas para su comercialización. Tanto productores primarios como elaboradores (personas que agregan valor a materias primas de terceros)
<b>Tarjeta Institucional</b>	Asistencias a Organizaciones No Gubernamentales destinadas a complementar las actividades de comedor comunitarios o la entrega de módulos de alimento a familias en Situación de vulnerabilidad social	Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia	2009	Instituciones que brindan servicios alimentarios en territorio
<b>Marca «De mi tierra Santa Fe»</b>	Promoción de alimentos producidos sin el empleo de productos de síntesis química, para ser vendidos en mercados de proximidad, y promoviendo una agricultura sustentable y amigable con el planeta. Es una marca colectiva de promoción que otorga el Estado Provincial a producciones agroalimentarias destacadas	Ministerio de la Producción de la Provincia – Resolución 449/2013	2013	MiPyMes de productores primarios y/o elaboradores; pequeñas cooperativas u organizaciones de productores que agreguen valor con materia prima propia o de terceros
<b>Programa Accionar, de Ayudas Directas, Urgentes y/o Complementarias</b>	aportes dinerarios, provisión de alimentos, suministro de materiales de construcción y/o trabajo	Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia – Decreto Provincial 3.503/2017	2017	Personas o grupos familiares en situación de vulnerabilidad, exclusión, marginación social o emergencia, con alguna necesidad básica insatisfecha, que se acredite no poder afrontar esas circunstancias con sus propios recursos y el Estado no poder dar respuesta por medio de otro programa, requiriendo una respuesta urgente. Organizaciones sociales que brinden respuesta mancomunada a necesidades sociales comunes.

(continúa en página siguiente)

**AA17:** Existencia de programas para asegurar el derecho a la alimentación adecuada en los Ministerios con perspectiva poblacional (mujeres, jóvenes, niñez, grupos étnicos, personas mayores, personas LGBTI) o en los Ministerios con competencias en el tema (agricultura, desarrollo rural).

<b>Plan Emergencia frutihortícola 2017</b>	Créditos blandos otorgados por el Fondo de Inversión y Desarrollo de la Provincia de Santa Fe para sortear las consecuencias de un evento extremo por exceso hídrico ocurrido entre octubre de 2016 y febrero de 2017	Ley Provincial 13.622/2017. Creación del «Fondo de Inversión y Desarrollo de la Provincia de Santa Fe»	2017	Productores hortícolas
<b>Programa de Producción Sustentable de Alimentos en Periurbanos</b>	Programa de reconversión productiva con base en la agroecología, que apunta a fortalecer los sistemas de producción de alimentos en los territorios. Sus pilares son el ordenamiento territorial y el reconocimiento por parte de los municipios tanto del suelo periurbano como del suelo rural de afectación específica para la producción de alimentos y agregado de valor a las materias primas de origen agropecuario.	Secretaría de Desarrollo Social del Ministerio de la Producción de la Provincia	2017	Municipios y Comunas; Pequeños/as y medianos/as productores/as de las áreas periurbanas del territorio provincial y sus familias
<b>Programa de Nutrición Integral en Santa Fe – Leche de Santa Fe</b>	Producción de leche fluida que garantiza valor nutricional en condiciones de ser consumida sin riesgos de preparación. La fórmula de la leche Acunar fue patentada por el Estado santafesino y pensada para su distribución gratuita en centros de salud y escuelas de todo el territorio de la provincia	Ministerio de Salud y Ministerio de la Producción de la Provincia	2018	La población destinataria con déficit nutricional se divide en tres grupos: embarazadas, bebés de doce meses a tres años, niñas y niños, a partir de los tres años
<b>Precios Santafesinos</b>	Complementa el programa nacional Precios Cuidados y Precios Máximos. Consiste en un acuerdo acerca de una lista de productos genéricos y precios de la canasta básica de productos alimenticios que permitan establecer referencias en la superficie comercial que se dispongan, a la que pueden adherir productores, proveedores y comercializadores de alimentos.	Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia – Decreto Provincial 97/2020	2020	Comunidad en general
<b>Programa Huerta Familiar Santafesina</b>	Estimula a las familias y otros actores de la provincia a producir sus propios alimentos en huertas urbanas y rurales para autoconsumo	Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia – Decreto Provincial 413/2020	2020	Comunidad en general
<b>Programa Refuerzos Alimentarios Extraordinarios (RAE)</b>	convenios con autoridades municipales y comunales para la transferencia de fondos destinados a refuerzos alimentarios excepcionales	Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia		Personas o grupos familiares en situación de vulnerabilidad

Fuente: elaboración propia en base a Entrevistas 2021, Normativa provincial, respuestas a solicitudes formales de información al Ministerio de Producción de la provincia y sitio web del gobierno de la provincia de Santa Fe.

Es posible establecer como un primer antecedente de políticas de seguridad alimentaria en Argentina «la copa de leche que comenzó incipientemente en 1906» (Salomone, 2015). La sanción de la ley Nacional 12.341 de 1936, denominada «ley Palacios», se constituye como la base para los primeros programas de alimentación y nutrición destinados a la población materno–infantil de Argentina y para la creación del Instituto Nacional de Nutrición en la década del 30. La complementación alimentaria consistió en el reparto de leche entera en polvo a las mujeres embarazadas, desde el embarazo y hasta finalizar el amamantamiento, y a niños y niñas desde ese momento hasta los dos años de edad, o hasta los seis en los casos con diagnóstico antropométrico de desnutrición (CESNI, 2003). En nuestra historia más reciente, desde el advenimiento de la democracia en 1983, el lanzamiento del Plan Alimentario Nacional (PAN) en marzo de 1984 inaugura la historia contemporánea de los programas alimentarios en nuestro país. Si bien el programa nace con carácter de emergencia y transitorio (la ley Nacional 23.056 establece dos años), continúa durante todo el mandato presidencial de Raúl Alfonsín y, con diferencias en las denominaciones y modelos de gestión, podría decirse que continúa vigente hasta nuestros días, en tanto que desde la década de los '90 hasta la actualidad es posible leer una especie de continuidad en las acciones de asistencia<sup>33</sup> que comprenden a los programas alimentarios o con componentes alimentarios (Entrevista especialista, 2021).

En paralelo a la implementación de los programas estatales, las «ollas populares» o «comedores comunitarios» surgieron a partir de los procesos hiperinflacionarios de 1989 como respuesta social al derrumbe de la capacidad de compra de alimentos de la población (CESNI, 2003). Específicamente asistimos a un fenómeno de transferencia de responsabilidades y gestión de recursos que quedan en manos de los Estados provinciales y municipales, con eje en tres ideas principales: descentralización, focalización y participación de agentes privados en la provisión de servicios (Salomone, 2015). Los «comedores comunitarios» constituyen una de las formas más emblemáticas de la ayuda alimentaria y, en los contextos en que cobran mayor presencia, se refuerza la mirada compensatoria de la política alimentaria, focalizada en la población en situación de pobreza y desnutrición. Al día de hoy no pierden vigencia, especialmente en épocas de crisis extremas, como la desastada en diciembre de 2001, en que el problema del hambre y la desnutrición cobraron fuerte relevancia, y nuevamente en 2020 en contexto de pandemia.

En la provincia de Santa Fe, la implementación de los programas alimentarios viene produciéndose a través de la vinculación entre Gobierno y organizaciones sociales, como comedores comunitarios y merenderos, que cubrían y cubren funciones alimentarias en territorio como función principal, mediante la firma de convenios durante el periodo de estudio. También mediante convenios con municipios y comunas, y otras instituciones que

**33.** Al finalizar la década del '80, el PMI, el Prosonu y el PAN constituían el núcleo de las políticas alimentarias. A partir de los '90, la entrega de módulos alimentarios compuestos por alimentos secos se encuentra presente en los programas Promin, Prani (similar al Promin en cuanto se proponía adecuar y transformar el modelo de atención de comedores infantiles hasta convertirlos en Centros de Cuidado Infantil), Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), Programa Apoyo Solidario a Mayores (Asoma)—contemporáneo del Prani y dependiente de la obra social de jubilados y pensionados, PAMI, del mismo tenor que el programa Probienestar—, Programa Unidos (que unifica los programas Prani y Asoma) (CESNI, 2003).

prestan servicios alimentarios como función complementaria a sus tareas principales y habituales, como ser los Centros de Día de Niñez, las casas de asistencia a personas adultas mayores, casas de amparo, instituciones abocadas a trabajo con diversidad y género, Banco de Alimentos en Rosario y Santa Fe, instituciones religiosas presentes en territorio, clubes de barrio, etc. (Entrevista ex funcionario, 2020).

En la región, los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTC), se impusieron como tendencia en las respuestas del Estado a problemas de pobreza y/o de vulnerabilidad, aunque estas iniciativas no se complementaban de manera suficiente con otras políticas o programas que apuntaban a garantizar, al mismo tiempo y, de manera progresiva, condiciones básicas de vida integral (vivienda, servicios públicos básicos, saneamiento, trabajo, educación, salud, alimentación nutritiva y saludable, cuidados, medio ambiente sano, etc.) como requiere el enfoque de derechos (Rodríguez Enríquez, 2011). La relatora de ONU afirma: «Cuando se aplica un enfoque de derechos se mejora la efectividad y sostenibilidad de los programas y se asegura que lleguen a los grupos más vulnerables de la población. Nos proporciona una herramienta para ver cuál es el impacto diferenciado entre hombres y mujeres, en adultos mayores o personas con discapacidad, y cuáles mecanismos son necesarios para que todos se beneficien de manera igualitaria» (FAO, 2011).

En la misma línea, las políticas y programas de emergencia alimentaria aplicados en Argentina en el período de estudio, focalizados también en poblaciones pobres y vulnerables, muestran un perfil asistencialista y lejano aún a los propósitos estratégicos del enfoque de derechos (Bonet de Viola & Marichal, 2020; Shiva, 2003; Pautassi et al 2014; CEPAL, 2011). A partir del año 2000, se observa un cambio en el modelo de gestión de los recursos. Paulatinamente, se fue transfiriendo a las provincias la gestión de adquisición, embalaje y distribución de las cajas a las bocas de reparto, y migrando hacia la transferencia monetaria mediante tarjetas magnéticas, vales o tickets, en reemplazo o como complemento de las cajas y bolsas de alimentos secos locales (CESNI, 2003)<sup>34</sup>. No obstante, ese cambio importante que supone un cierto avance en línea con el enfoque, que implica aplicar el federalismo para garantizar la cobertura territorial de las necesidades alimentarias acompañado de la gestión de recursos, no llega a ser suficiente para que el derecho a una alimentación adecuada exista como tal y pone en tensión su naturaleza misma. En primer lugar, este derecho se configura con la realización progresiva de dos dimensiones: la soberanía alimentaria (poder elegir y poder decidir la alimentación diaria de manera autónoma, respetando pautas culturales diversas) y la seguridad alimentaria (poder disponer, acceder, compartir hábitos de comensalidad, hábitos de nutrición, etc.). En cambio, actividades como la entrega de cajas o de tarjetas con ingresos materiales para adquirir alimentos implican que esas dimensiones constitutivas del derecho (soberanía y seguridad) las cumplan otras personas y no quienes son portadoras del derecho. En segundo lugar, el derecho supone ejercitarse con recursos diversos (naturales, culturales, relacionales, nutricionales, etc.) entre los cuales

**34.** El Programa de Emergencia Alimentaria (PEA), creado por decreto Nacional 108/2002, si bien no presenta mayores cambios en cuanto a la modalidad de asistencia, sí incorpora como novedad la completa descentralización de los fondos a las provincias para su ejecución en los niveles locales (Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI), 2003).

los ingresos materiales constituyen un aspecto que, por sí sólo, no alcanza a configurar ese derecho según el enfoque. En tercer lugar, podemos reconocer que en Argentina efectivamente hay un avance considerable en garantizar ingresos económicos para satisfacer necesidades alimentarias a personas en situación de vulnerabilidad. Ese avance, producto de la incidencia política de los movimientos sociales, aún exige esfuerzos para alinearse con el enfoque de derechos.

La creación en 2009 de la Asignación Universal por Hijo —AUH— para la Protección Social, con posteriores adecuaciones y ampliaciones, es otro de los hitos en la historia de las políticas sociales de nuestro país, que, con una mirada más amplia, apunta a la inclusión social más allá de la mera cobertura de necesidades básicas alimentarias, reconociendo en un plano de igualdad a la niñez sin distinción en relación a la formalidad en la ocupación laboral de los padres. Alcanza a monotributistas, personas desocupadas; a trabajadores y trabajadoras en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al salario mínimo, vital y móvil; del servicio doméstico y a quienes participen en el Programa Potenciar Trabajo. Las transferencias de recursos muestran un cambio respecto a los programas tradicionales<sup>35</sup> porque ofrecen la posibilidad de la elección autónoma de los consumos y otorgan mayor transparencia en la gestión de fondos<sup>36</sup>. En correspondencia con los fuertes ajustes presupuestarios operados durante el período 2015–2019, la política de la AUH se ve afectada, lo cual impacta regresivamente en las condiciones de vida de la población beneficiaria (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2019; Quiroga & Juncos Castillo, 2020). La posibilidad de recibir de forma simultánea en un mismo hogar diversos programas de transferencia de recursos (Tarjeta Alimentar, TUC, AUH, Potenciar Trabajo, etc.) otorga un piso de bienestar que permite a un gran número de familias colocarse por encima de la línea de pobreza medida por ingresos.

La población de personas adultas mayores en situación de pobreza se encuentra incluida como destinataria de programas alimentarios. La primera infancia y las mujeres embarazadas en situación de vulnerabilidad económica y social constituyen el foco donde apunta la generalidad de los programas, lo cual se justifica en cuanto a que esos momentos del ciclo de vida son cruciales en el desarrollo tanto físico como de las capacidades cognitivas. La adolescencia es parte del ciclo de vida de la niñez si tenemos en cuenta que la Convención sobre los derechos del niño entiende por niño «todo ser humano desde el momento de su concepción y hasta los 18 años de edad» (Artículo 1). En este sentido, la población adolescente es incorporada entre los grupos destinatarios de programas alimentarios o de transferencias de ingresos mayormente en tanto integrante de hogares que aplican como destinatarios de estas políticas, pero en menor medida como destinatarios directos de las

**35.** Un elemento a considerar en este paquete de medidas es el programa «Beneficios ANSES», que consiste en reintegros entre el 10% y el 15% para compras con tarjeta de débito, para las personas jubiladas que cobran la jubilación mínima y AUH, AUE, Asignación por Prenatal, Prestación por Desempleo, Progresar y Programas del Ministerio de Desarrollo Social. En abril de 2021, de acuerdo a datos de ANSES, la devolución alcanza a 17 millones de personas.

**36.** A pesar de la existencia de programas nacionales y provinciales de control y acuerdo de precios, como lo son «Precios Cuidados» y «Precios Máximos» a nivel nacional y «Precios Santafecinos» a nivel provincial, en un contexto inflacionario, esta modalidad resulta insuficiente para asegurar el acceso a los alimentos.



mismas, ya que estas se concentran en los grupos de edades de 0 a 6 años y de 6 a 12 años mayoritariamente. Cabe mencionar que una mala alimentación en la etapa de la pubertad y la adolescencia, si bien en términos comparativos implica consecuencias de menor gravedad que las que acarrea su ocurrencia durante los primeros años de vida, atenta contra el crecimiento y desarrollo corporal e intelectual y compromete la salud tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. En esos años, ocurren cambios hormonales, el aumento de la talla y la masa muscular y ósea, y el aumento las necesidades energéticas del cuerpo. Tradicionalmente, la población adolescente se constituye mayormente en destinataria de políticas de empleo más que de asistencia alimentaria, y en destinataria de políticas de salud sexual y reproductiva más que de abordajes desde la nutrición y la alimentación en todas sus dimensiones.

Un aspecto interesante, que se desprende del contexto en que los programas alimentarios nacionales y provinciales han surgido y se han implementado, tiene que ver con el abordaje estatal de las situaciones de crisis económica, social, y más recientemente sanitaria. La legislación argentina reactualiza emergencias<sup>37</sup> y, bajo ese paraguas, revalida viejos dispositivos sin hacer lugar a la innovación en los abordajes de la cuestión alimentaria. Esos abordajes quedan limitados al mero hecho de «dar de comer» y están desprovistos de una visión de largo plazo comprensiva de las diferentes dimensiones que abonan al derecho humano a la alimentación, desarrolladas en el inicio de este capítulo, como son los aspectos de la calidad nutricional y variedad de los alimentos, su adecuación cultural y la producción sustentable de los mismos, que no son opuestas a la satisfacción del hambre sino complementarias y superadoras. La permanente declaración de crisis funciona además como justificación para implementar medidas que atienden meramente las urgencias, orientadas a paliar principalmente la situación de crisis de accesibilidad económica de los alimentos y de alguna forma posterga continuamente el abordaje estructural de los problemas (Bonet de Viola & Marichal, 2020).

En la provincia de Santa Fe, se reconocen experiencias locales innovadoras que se relacionan con la cuestión alimentaria y, a contra lógica de los programas diseñados «de arriba hacia abajo»: experiencias campesinas y urbanas de producción de alimentos, como es el

**37.** La ley nacional 23.056/1984 que da origen al Plan Alimentario Nacional (PAN) constituye una medida de emergencia y por lo tanto transitoria. Posteriormente, en 2002, se produce nuevamente la declaración de la Emergencia Sanitaria y Alimentaria, mediante decreto nacional 108/2002, con duración según la normativa hasta diciembre de 2002. Este decreto fue sucesivamente prorrogado en 2006 (ley nacional 26.204), 2008 (ley nacional 26.339 y ley nacional 26.456), 2009 (ley nacional 26.563), 2011 (ley nacional 26.729), 2013 (ley nacional 26.896), 2016 (ley nacional 27.345), y finalmente en 2019 la ley nacional 27.541 declara una nueva emergencia pública, esta vez en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, hasta el 31 de diciembre de 2020. En ese mismo año, la ley nacional 27.519 vuelve a prorrogar la emergencia alimentaria nacional dispuesta por el decreto del poder ejecutivo nacional 108/2002, esta vez hasta el 31 de diciembre del año 2022. En 2020, la declaración del brote del nuevo coronavirus como una pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) motiva que mediante decreto nacional 260 la última prórroga en la declaración de emergencia pública sea extendida por el plazo de un año. La provincia de Santa Fe adhirió a la ley nacional 27.519/2019 mediante decreto Provincial 2.875/19, y declara la emergencia alimentaria y sanitaria en los mismos términos que la norma nacional, mediante ley Provincial 13.977/2020.

caso del Programa de Agricultura Urbana en la ciudad de Rosario<sup>38</sup> cuyo origen se remonta al año 2002; la experiencia del Comedor Municipal de San José del Rincón relativa al desarrollo de la economía y producción local y la incorporación de una dieta rica en nutrientes y baja en niveles de sodio destinada a las personas que asisten mensualmente; pequeñas experiencias organizadas que se nuclean dentro de la Unión de Trabajadores/as de la Economía Popular (UTEPE); entre otras. Sin embargo, estas acciones locales de producción sustentable de alimentos hasta el momento han permanecido invisibilizadas o bien no han logrado alcanzar una mayor escala (Entrevista especialista, 2021).

A pesar de la existencia de experiencias locales de economía social en la provincia, la provisión estatal de alimentos para su distribución se produce a partir de licitaciones para la compra periódica de grandes cantidades de alimentos secos y, especialmente para las ciudades más grandes como Rosario y Santa Fe, se concentra en las grandes empresas que son capaces de garantizar el stock y precios competitivos. La compra de alimentos frescos se dificulta tanto por el aspecto económico y logístico, como por la dificultad para garantizar la cadena de frío. No se contempla aún la participación de forma estructural de pequeñas unidades de producción y pequeñas cooperativas en las cadenas de suministro de alimentos públicos. En relación a este tema, como mencionamos anteriormente, existe un proyecto de ley de alimentación pública que se encuentra en discusión en la Legislatura provincial que busca la innovación en las cadenas de suministro que permita dar un lugar preponderante a las producciones locales de menor escala, y al mundo del asociativismo y la economía social de la provincia (Entrevista ex funcionaria, 2021).

En sintonía con el mencionado estado de emergencia social, permanentemente prorrogado, la Canasta Básica Alimentaria (CBA) se utiliza de manera ininterrumpida desde hace 30 años y ha tenido actualizaciones menores, la última en 2016<sup>39</sup>. Es el principal patrón de medición de pobreza en Argentina y el precio mensual de esa canasta es la base sobre la que se calculan la Línea de Pobreza y la Línea de Indigencia que publica el Instituto Nacional

**38.** La ciudad de Rosario es una de las pocas grandes ciudades de América del Sur que han incorporado plenamente la agricultura en su planificación del uso del suelo y en las estrategias de desarrollo urbano. Sus orígenes se remontan al año 2002 y actualmente el Programa de Agricultura Urbana comprende la existencia de huertos familiares y comunitarios, huertos de producción comercial a gran escala, parques huerta polivalentes, huertas jardín, viveros agroecológicos y los denominados barrios productivos, en los que la agricultura está integrada en los programas para la construcción y al mejoramiento de los barrios sociales. La labor de Rosario en Agricultura Urbana fue reconocida en 2004 por la ONU por impulsar uno de los 10 mejores programas del mundo de lucha contra la pobreza, integración social y perspectiva de género, y en 2010 fue destacada por la FAO como «una de las más verdes de América Latina» por ser una de las pocas que incorporó plenamente la agricultura en su planificación del uso del suelo (FAO, 2015).

**39.** El director del Proyecto Czekalinski, describe: «La CBA es exigua en sus cantidades, desbalanceada en su composición y mala en su calidad. Es obsoleta al menos en dos sentidos. En primer lugar, como estándar nutricional, ya que fue elaborada en 1985 y luego tuvo actualizaciones menores e impropias. La última fue en 2016 y se hicieron cambios menores (por ejemplo, aumentar las calorías de 2.700 a 2.750 y crear 6 canastas regionales que varían una a otra, por ejemplo, en 60 gr. de mortadela». Declaraciones extraídas del medio digital La Voz, disponible en <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/por-que-es-obsoleta-canasta-basica-alimentaria-del-indec>, en línea el 12-03-2021. El Proyecto Czekalinski tiene como objetivo central de investigación demostrar la obsolescencia de la Canasta Básica tanto en términos de los aportes nutricionales que pueda realizar en cuanto a cesta de alimentos, como en su validez y utilidad como instrumento de medición de ingresos de referencia para trazar las líneas de indigencia y pobreza. Tiene además dos propuestas concretas de modificación de políticas públicas: 1) reemplazar la Canasta Básica Alimentaria por una opción más saludable construida en base a las Guías Alimentarias para la Población Argentina (Guías GAPA- Ministerio de Salud, 2000) y 2) agregar la medición de pobreza multidimensional al conjunto de mediciones oficiales de pobreza en la Argentina. Para más información: [www.proyectoczekalinski.com](http://www.proyectoczekalinski.com).

de Estadísticas y Censos (INDEC) cada seis meses. No fue diseñada como una recomendación dietética/nutricional, sino para satisfacer los requerimientos mínimos de un adulto promedio y como indicador econométrico de medición de pobreza. En su composición abundan alimentos poco variados con un alto aporte de hidratos de carbono, como la papa, los fideos, el pan y el arroz, y escasean carnes, cereales, frutas y legumbres (Proyecto Cze-kalinski, 2019–2020). La Canasta Básica Alimentaria (CBA), que como fue señalado mide únicamente un consumo de alimentos, tuvo una suba mensual en enero de 2021 de 4,6%, de modo que un grupo familiar precisó de \$23.722 para no caer en situación de indigencia. Para el caso de un hogar de tres integrantes —dos adultos y un adolescente— la CBA es de \$18.886, mientras que para un hogar de cinco integrantes —dos adultos y tres menores de 5 años— los valores alcanzan los \$24.951 (INDEC, 2021 a).

Es interesante la incorporación de la idea de soberanía alimentaria en el Plan Argentina Contra el Hambre (PACH) dispuesto a partir del mes de Enero de 2020 (Resolución Ministerial 8/2020); en ese momento aún no había sido declarada la Pandemia de COVID-19 a nivel mundial, ni se había tomado consciencia en la República Argentina de lo que dos meses después acontecería. Sin embargo, el Plan se vuelve a enmarcar en la ley Nacional 27.519 de emergencia nacional, prorrogada hasta 2022 en el año 2019. En su formulación el PACH incorpora las nociones de integralidad y coordinación intersectorial e interjurisdiccional; además incorpora entre sus objetivos específicos la participación de las familias y las comunidades en la producción de alimentos; la promoción de sistemas de producción de alimentos fortaleciendo la economía solidaria y social, el cooperativismo y la agricultura familiar; y la participación de redes comunitarias para el acompañamiento y seguimiento de las familias en la incorporación de hábitos saludables de alimentación, higiene y nutrición (Resolución 8, 2020). El monitoreo y la evaluación aparecen como un aspecto novedoso en comparación con los programas que antecedieron, si se tiene en cuenta que han sido aspectos débiles en los programas sociales en general, y los alimentarios en particular (Abeyá Gilardon, 2016). La población destinataria se conforma de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y padecen inseguridad alimentaria, con foco en familias y comunidades en situación de pobreza priorizando aquellos hogares con niños y niñas menores de 6 años, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y personas adultas mayores. Al igual que en otros programas, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación es el responsable de su implementación, y no concurren de manera expresa en esta responsabilidad otros ministerios fundamentales para el alcance de la soberanía alimentaria como son Producción, Salud, Ambiente, Infraestructura y Servicios. De acuerdo con Marichal y Bonet, se observa cierta inconsistencia en el PACH entre el objetivo de la soberanía alimentaria y las estrategias que propone implementar. Dada su reciente creación y la irrupción de la Pandemia por COVID 19 a poco de su inicio, no es posible determinar de forma sustantiva el éxito de los mecanismos para su implementación.

### 3.3.4 Descripción de la situación epidemiológica relacionada al derecho a la alimentación y factores determinantes

Una forma de medir de manera indirecta el porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria es medir el porcentaje de hogares por debajo de la línea de indigencia o pobreza extrema total <sup>13</sup>, urbana y rural. Si bien es una aproximación unidimensional indirecta que no cubre las exigencias integrales del enfoque, puede ilustrar sobre la medida de la insuficiencia de ingresos para adquirir el conjunto de alimentos básicos para cubrir el mínimo de calorías necesarias para cada persona (según sexo y edad).

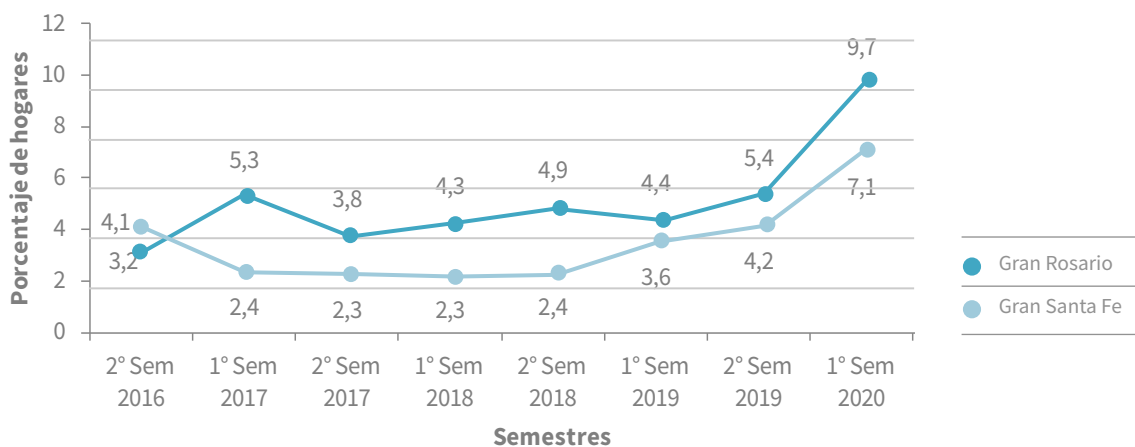
Como hemos expresado en trabajos anteriores, medir la pobreza, en este caso indigencia por ingresos, resulta insuficiente a la hora de pensar estrategias y políticas públicas que garanticen el acceso a derechos humanos. Sin embargo, la carencia de datos estadísticos en materia de alimentación para la provincia de Santa Fe obliga a considerar la línea de indigencia como una medida indirecta de insuficiencia de ingresos para adquirir alimentos.

Como es posible observar en el Gráfico 9, desde 2016 a 2020 ha crecido el número de hogares y personas bajo la línea de indigencia, siendo 3,2% de los hogares para el año 2016 y 9,7% de los hogares en el primer semestre de 2020 (ya dentro del contexto de la pandemia mundial de COVID-19).

La Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (ENFR) y la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS) constituyen herramientas fundamentales para realizar un diagnóstico de la situación epidemiológica sobre el estado nutricional, los patrones alimentarios y hábitos de consumo en la población de niños, niñas, adolescentes (NNyA) y personas adultas que viven en la República Argentina. Si bien no pueden reemplazar la importancia del monitoreo y la evaluación de las políticas y programas alimentarios implementados en los territorios, brindan información adicional indispensable para formular y monitorear el impacto de las políticas implementadas. De sus resultados a nivel nacional resulta que el sobrepeso y la obesidad son actualmente las formas más frecuentes de malnutrición<sup>40</sup>, en especial en NNyA, en concordancia con otra encuesta, como la 3ra Encuesta Mundial de Salud Escolar 2018. En el caso de la malnutrición por déficit, los datos indican que la prevalencia de emaciación, bajo peso y delgadez en todos los grupos es baja desde una perspectiva poblacional. La baja talla fue mayor en la población en situación de vulnerabilidad social para todas las edades. En relación con otros estudios previos realizados en el país, se observa que la baja talla y el bajo peso se mantienen en valores relativamente estables y se relacionaron de manera inversa al nivel socioeconómico, no así el sobrepeso y la obesidad que fueron similares

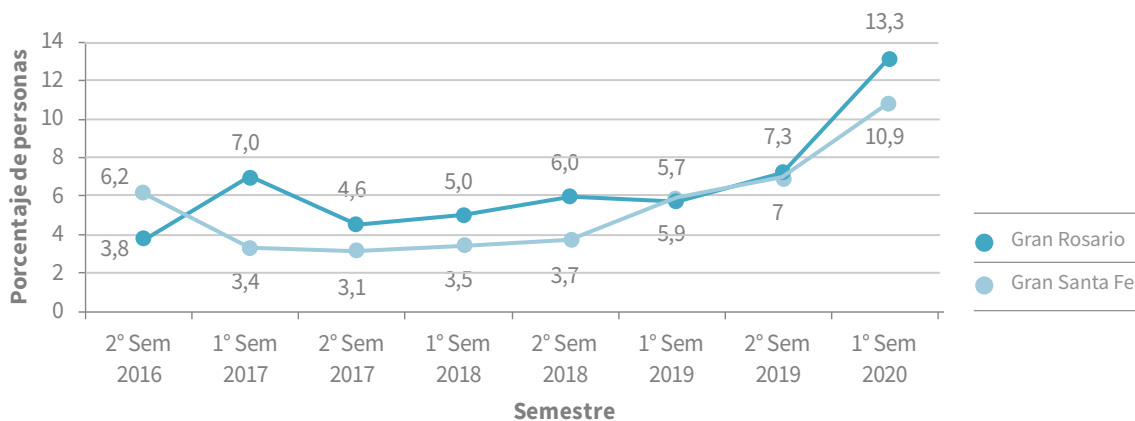
40. El término malnutrición se refiere a las carencias, excesos o desequilibrios en la ingesta de energía, proteínas y/o otros nutrientes (OMS). Aunque el uso habitual del término «malnutrición» no suele tenerlo en cuenta, su significado incluye en realidad tanto la desnutrición como la sobrealimentación. La desnutrición es el resultado de una ingesta de alimentos que, de forma continuada, se presenta insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria, una absorción deficiente y/o un uso biológico deficiente de los nutrientes consumidos. Habitualmente, genera una pérdida de peso corporal. El término sobrealimentación se refiere a un estado crónico en el que la ingesta de alimentos es superior a las necesidades de energía alimentaria, generando sobrepeso u obesidad. ([https://www.who.int/childgrowth/4\\_doble\\_carga.pdf](https://www.who.int/childgrowth/4_doble_carga.pdf) Patrones de crecimiento infantil de la OMS Nota descriptiva no. 4, Organización Mundial de la Salud)

**GRÁFICO 9.** Indigencia en hogares. Aglomerado Gran Santa Fe y Gran Rosario. 2° Semestre 2016 a 1° Semestre 2020.



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

**GRÁFICO 10.** Indigencia en personas. Aglomerado Gran Santa Fe y Gran Rosario. 2° Semestre 2016 a 1° Semestre 2020.



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

14 .....  
**AA05:** Tasa de desnutrición infantil (niñez menor de 5 años con algún grado de desnutrición).

15 .....  
**AA03:** Porcentaje de hogares sin acceso a servicios básicos de saneamiento considerando la identidad de género de personas jefas de familia.

para todos los niveles de ingreso en NNyA. La provincia de Santa Fe no escapa a la realidad nacional en materia alimentaria. En términos de malnutrición —entendida por la OMS como carencias, excesos o desequilibrios de la ingesta de energía y/o nutrientes de una persona—, se observa que, si bien el déficit sigue presente en un porcentaje de la población, la malnutrición por exceso es la más prevalente, a diferencia de la malnutrición por bajo peso.

La desnutrición <sup>14</sup> es definida como el resultado fisiopatológico de una ingesta de alimentos insuficientes. Dicha insuficiencia se caracteriza por su continuidad temporal y puede responder también a procesos en los que la capacidad de absorción está disminuida o a defectos metabólicos en los que existe una inadecuada utilización biológica de los nutrientes consumidos. En la actualidad, se considera que los conceptos de nutrición/desnutrición están atravesados por tres dimensiones: la biológica, que entiende la nutrición como un proceso indispensable para el mantenimiento de la vida; la social, en la que intervienen factores culturales tales como la religión, la educación y los hábitos alimentarios, así como diferentes factores económicos; y la ambiental, en la que se menciona la importancia de la sustentabilidad de la producción de alimentos y la utilización de cultivos como fuente de energía, en tanto medidas que no solo contribuyen a la nutrición de las poblaciones sino que también permiten la conservación del medio ambiente (Longhi, 2018, pág. 35).

La desnutrición tiene determinantes inmediatos (Longhi, 2018). Entre ellos, las dietas insuficientes, enfermedades reincidentes, bajos niveles de inmunización, inseguridad alimentaria, falta de asistencia médica, falta de acceso a servicios de saneamiento básicos, agua y malas condiciones higiénicas. La pobreza es el determinante estructural.

En el informe realizado por este equipo de investigación y publicado en el año 2019, *Progresos y Desafíos de los Derechos en la provincia de Santa Fe. Evaluación del estado de avance*, se analiza de manera pormenorizada la provisión de servicios básicos de carácter domiciliario correspondiente al mismo período de estudio (2010–2018). La provisión de agua potable es el servicio que registra más amplia cobertura. Se observa que, a nivel regional, los departamentos del noroeste son los que registran menores niveles de acceso en contraste con los del centro y sur de la provincia. En el año 2010 la cobertura del servicio registraba un 97,7% para el aglomerado Gran Rosario y un 91,7% en el Gran Santa Fe. Si bien se registraron oscilaciones en los porcentajes a lo largo de los ocho años relevados, se observa que para 2018 el nivel de cobertura se mantiene en un porcentaje similar que al inicio. Tales oscilaciones indican que no habría habido cambios estructurales en estos aglomerados en la relación a la disponibilidad de agua de red.

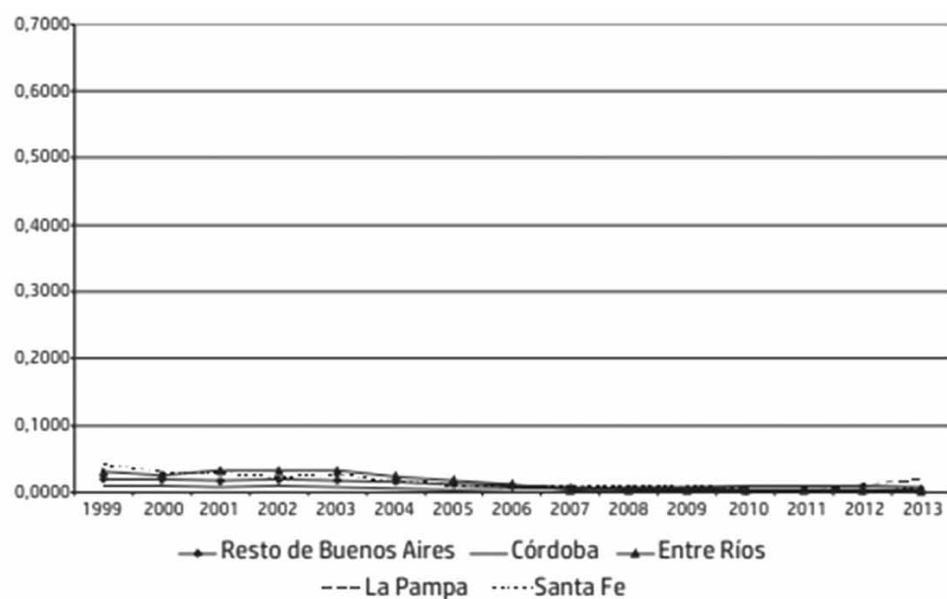
En lo que refiere a la disponibilidad de servicio de desagües cloacales <sup>15</sup>, un 45,9% de la población en viviendas particulares contaba con este servicio en 2010 (Censo 2010). La provisión de desagüe cloacal disminuye a medida que se avanza hacia el noroeste de la provincia. La información provista por el Ente Regulador de Servicios Sanitarios y la que se puede obtener a partir del análisis de la EAHU coinciden en que se produjo un crecimiento del porcentaje de población con acceso a servicio de cloacas. Según el ENRES en el año 2019, la cobertura alcanzaba el 64%, con un aumento de 18,1 puntos porcentuales respecto a 2010. Según la EAHU, el acceso al servicio creció 12 puntos porcentuales entre 2010 y 2013. La expansión de los servicios de agua potable y saneamiento presenta múltiples externa-

lidades positivas en la calidad de vida de los hogares —especialmente en aquellos de bajos recursos—, así como en el cuidado del medio ambiente. El impacto más documentado corresponde a los efectos en la salud de la ciudadanía, especialmente de la niñez, puesto que las enfermedades de origen hídrico aumentan las tasas de morbilidad y mortalidad infantil, como así también causan problemas de desnutrición. Por ello, su cobertura es de vital importancia, al igual que la generación de información sobre población afectada por enfermedades relacionadas con la falta de acceso al agua potable.

En esta línea, y a partir de datos del Programa Nacional de Estadísticas de Salud del Ministerio de la Nación, se muestran datos estadísticos en relación a diversos indicadores en una serie que abarca desde 1999 a 2013. La curva sube en los años 2000 a 2003, desciende entre 2003 y 2004, y se mantiene en esos niveles hasta 2013. A continuación compartimos el cuadro correspondiente a la región pampeana. (Gráfico 11)

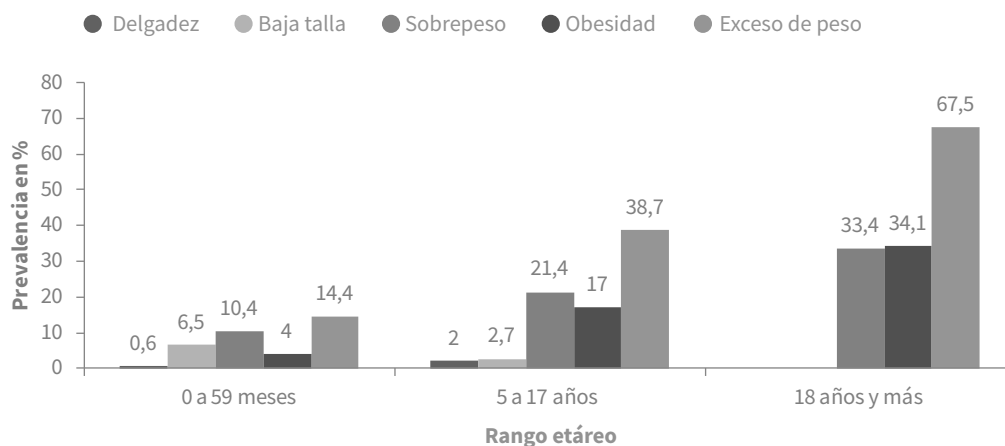
Según la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud de 2018 la prevalencia del exceso de peso es mucho mayor que la de la delgadez o baja talla en las tres franjas etarias analizadas para la región centro en el año 2018. (Gráfico 12)

**GRÁFICO 11.** Tasa de mortalidad en la niñez por desnutrición y otras anemias nutricionales en menores de cinco años. Provincias según regiones argentinas, 1999–2013.



Fuente: «La desnutrición en la niñez argentina en los primeros años del siglo XXI: un abordaje cuantitativo» Longhi *et al*, 2018.

**GRÁFICO 12.** Prevalencia de delgadez, baja talla, sobrepeso, obesidad <sup>17</sup> y exceso de peso en población de 0 a 59 meses, 5 a 17 años y 18 y más años según características sociodemográficas. ENNyS 2. Argentina, 2018–2019.



Fuente: elaboración propia en base a ENNyS 2 Argentina 2018–2019.

Según la encuesta antropométrica realizada por el Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe en relación al estado nutricional de los menores de 6 años, consultantes en los servicios públicos de salud, la incidencia de casos por sobrepeso y obesidad es mayor que la de desnutrición. Para el año 2011, en el departamento Rosario de un total de 2.387 consultas, el 88% fue de evaluación normal, el 2% desnutrición y el 10% fue diagnosticado con sobrepeso y/o obesidad (Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, 2011).

Aunque con los datos recabados del Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe para el año 2018 no es posible realizar una lectura de la evolución de la problemática, sí se puede afirmar que la malnutrición con prevalencia del sobrepeso y la obesidad sigue siendo grave en la provincia en tanto, en términos porcentuales, prevalecen sobre la cantidad de consultas por bajo peso y baja talla<sup>41</sup>.

En general, todos los informes actuales sobre alimentación se posicionan en la misma línea en relación a la problemática de la malnutrición. En este sentido, evaluaciones realizadas entre 2014 y 2016 del programa SUMAR revelan que existió un crecimiento del exceso de peso en cinco puntos porcentuales en el período analizado (Unicef y Ministerio de Salud de la Nación, 2018, pág. 22 y 23). Asimismo, según datos para el año 2018, enfermedades como

<sup>41</sup>. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el sobrepeso y la obesidad se definen como una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud. El índice de masa corporal (IMC) es un indicador simple de la relación entre el peso y la talla que se utiliza frecuentemente para identificar el sobrepeso y la obesidad en los adultos. Se calcula dividiendo el peso de una persona en kilos por el cuadrado de su talla en metros (kg/m<sup>2</sup>). El IMC proporciona la medida más útil del sobrepeso y la obesidad en la población, pues es la misma para ambos sexos y para los adultos de todas las edades. Sin embargo, hay que considerarla como un valor aproximado porque puede no corresponderse con el mismo nivel de grosor en diferentes personas. En el caso de los niños y las niñas, es necesario tener en cuenta la edad al definir el sobrepeso y la obesidad. Para más información: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight> (Organización Mundial de la Salud, 2021).



la diabetes o la hipertensión tienen, en la provincia de Santa Fe, una prevalencia similar a la media nacional. Para la glucemia elevada o diabetes, se corresponde el 13,5% de la población en estudio (Tabla 11) y para la presión arterial elevada el resultado es del 87,1% de la población en estudio (Tabla 13). En este mismo sentido, si observamos las desagregaciones que ofrece la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo es posible afirmar que la hipertensión crece conforme crece la edad, niveles educativos y los quintiles de ingresos (Tabla 14).

**TABLA 10.** Comparación Bajo Peso, Baja Talla y Sobrepeso y Obesidad en niñas y niños de 0 a 5 años en la provincia de Santa Fe. Año 2018.

Categorías	Consultas	Bajo peso	Muy bajo peso
<b>Bajo peso</b>	92.541	2.061 (2,2%)	868 (0,9%)
		<b>Baja talla</b>	<b>Muy baja talla</b>
<b>Baja talla</b>	81.972	5.970 (7,3%)	2.285 (2,8%)
		<b>Sobrepeso</b>	<b>Obesidad</b>
<b>Sobrepeso y obesidad</b>	79.874	18.255 (22,9%)	9.610 (12%)

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe. Situación nutricional en menores de 5 años. Año 2018.

**TABLA 11.** Prevalencia de glucemia elevada/diabetes por autorreporte en la población de 18 años y más por provincia y región. Total del país. Año 2018.

Provincia y Región	%
Total país	12,7
<i>Santa Fe</i>	13,5
Pampeana y GBA	12,7

Fuente: Encuesta Nacional de Factores de Riesgo 2018.

**TABLA 12.** Prevalencia de glucemia elevada/diabetes por autorreporte en la población de 18 años y más por total país y provincia de Santa Fe. Localidades de 5.000 y más habitantes. Años 2005–2009–2013 y 2018.

Área geográfica	ENFR 2005	ENFR 2009	ENFR 2013	ENFR 2018
Total país	8,4	9,6	9,8	12,7
Provincia de Santa Fe	8,7	8,7	9	13,7

Fuente: Encuesta de Factores de Riesgo 2005–2009–2013 y 2018.

**AA09:** Prevalencia de hipertensión arterial en niñez y personas adultas.

**TABLA 13.** Medición de la presión arterial <sup>19</sup> en los últimos dos años por autorreporte de la población de 18 años y más por provincia y región. Total del país. Año 2018

Provincia y Región	%
Total país	84,3
Santa Fe	87,1
Pampeana y GBA	85,0

Fuente: Encuesta Nacional de Factores de Riesgo 2018.

**TABLA 15.** Medición de la presión arterial en los últimos dos años por autorreporte de la población de 18 años y más por total país y provincia de Santa Fe. Localidades de 5.000 y más habitantes. Años 2005–2009–2013 y 2018.

Área geográfica	ENFR 2005	ENFR 2009	ENFR 2013	ENFR 2018
Total país	78,7	81,4	82,4	84,3
Provincia de Santa Fe	80,9	82,4	82,1	87,1

Fuente: Encuesta de Factores de Riesgo 2005–2009–2013 y 2018.

**TABLA 14.** Medición de la presión arterial en los últimos dos años por autorreporte de la población de 18 años y más por sexo, grupo de edad, nivel educativo, cobertura de salud y quintil de hogares según ingreso por unidad consumidora. Localidades de 5.000 y más habitantes. Total del país. Año 2018

Total	%
Sexo	84,3
Varón	81,7
Mujer	86,7
<b>Grupo de edad</b>	
18 a 24	73,0
25 a 34	78,7
35 a 49	82,9
50 a 64	91,7
65 y más	95,8
<b>Nivel educativo</b>	
Hasta primario incompleto	83,7
Primario completo y secundario incompleto	80,1
Secundario completo y más	87,0
<b>Cobertura de salud</b>	
Obra social, prepaga o servicio de emergencia médica	89,6
Cobertura sólo pública	73,1
<b>Quintil de hogares según ingreso por unidad consumidora</b>	
1	75,0
2	82,3
3	84,5
4	87,7
5	91,9

Fuente: Encuesta Nacional de Factores de Riesgo 2018.

Si tomamos en cuenta que la calidad y las características de la alimentación influyen de modo irremediable en la agudización de enfermedades crónicas no transmisibles como las mencionadas, los datos respecto del consumo de bebidas azucaradas, dulces y productos de pastelería demuestran que queda mucho por hacer en materia educativa para lograr que los niños, niñas y adolescentes tengan un menor consumo de estos productos. Según datos de la ENNyS 2: «Al comparar poblaciones según su edad, el patrón alimentario de NNyA es significativamente menos saludable que el de los adultos. Los NNyA consumen un 40% más de bebidas azucaradas, el doble de productos de pastelería o productos de copetín y el triple

de golosinas respecto de los adultos (Ministerio de Salud y Ministerio de Desarrollo de la Nación, 2019, pág. 39). Esto deja en evidencia una fuerte presencia en nuestra provincia del problema de la «la triple carga de la malnutrición» (Entrevista especialista, 2021), que consiste en desnutrición, sobrepeso y carencias de micronutrientes o «hambre oculta» (FAO, 2014). La OMS la define como la deficiencia crónica de micronutrientes como consecuencia de una ingesta inadecuada de vitaminas y minerales sobre todo aquellos que son esenciales (González Hernández, Rodríguez González, & Arriola, 2017). Diversos factores inciden en este fenómeno. Por un lado, las dificultades en el acceso económico de los alimentos y las consecuentes estrategias de consumo que los hogares implementan, que en muchos casos redundan en diferentes niveles de gravedad de inseguridad alimentaria. Por otra parte, los ya mencionados inconvenientes de la Canasta Básica Alimentaria, así como la inadecuada cantidad y calidad de alimentos con los que el Estado asiste a personas e instituciones, mayormente alimentos secos, ricos en hidratos de carbono, azúcares y grasas. Otro aspecto se vincula con los «desiertos alimentarios», fenómeno que pone el foco en dónde están los alimentos saludables y a disposición de quiénes en las ciudades, y se relaciona con la organización del territorio alimentario en función de la cantidad y cercanía de mercados y comercios de comestibles, y la variedad y calidad que ofrecen. La escasez de opciones alimentarias, que se vivencia fundamentalmente en las zonas más periféricas de los grandes centros urbanos, caracterizadas por la mayor presencia de hogares de bajos ingresos, determina qué se compra y termina incidiendo en la calidad de la dieta (Entrevista especialista, 2021).

Sin embargo, la disponibilidad y el acceso físico y económico a los alimentos es solo una parte de la ecuación. Es importante que las personas accedan a educación alimentaria que les permita elegir de manera informada y consciente los alimentos que van a consumir. Y por otro lado resulta fundamental que el Estado intervenga en la regulación de la publicidad, de los etiquetados de los productos alimenticios y de los entornos alimentarios. Queda de manifiesto la necesidad de adecuar los marcos regulatorios nacionales y provinciales en ese sentido. Según las conclusiones de la ENNyS 2, la influencia del marketing y la publicidad, especialmente dirigidos a niños y niñas, y los entornos escolares obesogénicos, son sin duda un determinante que puede contribuir a explicar el crecimiento más acelerado de la epidemia de obesidad en la niñez, así como los cambios en los patrones de consumo de alimentos de la población en general hacia comestibles que poseen alto contenido de azúcar, grasas y sal y bajo valor nutricional. Este tipo de productos, inocuos en el corto plazo, no lo son a mediano y largo plazo en tanto su ingesta es determinante, y aún más en combinación con otros factores, en la aparición de enfermedades no transmisibles, como diabetes, hipertensión, accidentes cerebrovasculares, etc.

En Argentina existen regulaciones para la publicidad, las cuales incluyen aquella que fomenta el consumo de alimentos nutricionalmente inadecuados<sup>20</sup>. El Código Civil y Comercial (CCyC) regula el contenido de la publicidad en general. Su artículo 1.101 prohíbe toda publicidad que «a) contenga indicaciones falsas o de tal naturaleza que induzcan o puedan inducir a error al consumidor, cuando recaigan sobre elementos esenciales del producto o servicio»; b) efectúe comparaciones de bienes o servicios cuando sean de naturaleza tal que conduzcan a error al consumidor; c) sea abusiva, discriminatoria o induzca al consumidor

a comportarse de forma perjudicial o peligrosa para su salud o seguridad.» El artículo 1.102 del CCyC determina las acciones que las personas perjudicadas pueden solicitar a la Justicia: la cesación de la publicidad ilícita; la publicación, a cargo de la parte demandada, de anuncios rectificatorios y, en última instancia, una sentencia condenatoria.

Por su parte, la ley Nacional 24.240/1993 manifiesta en su artículo 4 la obligación de la parte proveedora de suministrar en forma cierta, clara y detallada todo lo relacionado con las características esenciales de los bienes y servicios que provee, y las condiciones de su comercialización, con la claridad necesaria que permita su comprensión. En esa línea, el artículo 61 de esta ley (y el artículo 31 de la ley Nacional 26.361/2008 que modifica a la ley 24.240) vuelve sobre la importancia de la formación de las personas consumidoras, de manera tal que sea posible la comprensión y utilización de la información sobre temas inherentes al consumo, y la prevención de los riesgos que puedan derivarse del consumo de productos o de la utilización de los servicios. Establece que para posibilitar la evaluación de alternativas y emplear los recursos en forma eficiente, la formación a las y los consumidores deberá incluir, entre otros contenido, los de sanidad, nutrición, prevención de las enfermedades transmitidas por los alimentos y adulteración de los mismos; y los peligros y el rotulado de los productos.

La Resolución 20/2005 de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) se dictó para actualizar la normativa que regula la publicidad y/o propaganda de los productos que se encuentran en la órbita de su fiscalización. Establece que toda propaganda dirigida al público sobre especialidades medicinales, reactivos de diagnóstico, cosméticos, dietarios, domisanitarios, alimenticios y dispositivos de tecnología médica, deberá cumplir con los criterios éticos establecidos por la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica. La Disposición 4980/2005 de la (ANMAT), se ajusta a la Resolución 20/2005. Refiere a la publicidad sobre productos de venta libre; presenta las normas específicas para la publicidad de productos alimenticios y aquellas relativas a la publicidad de suplementos dietarios.

Asimismo, la ley Nacional de lealtad comercial 22.802/1983 establece los requisitos sobre la información que deben contener las etiquetas de los productos envasados (Artículos 1, 5 y 6). En el artículo 1, esta ley consigna que los alimentos envasados que se comercialicen en Argentina, deben llevar en un lugar visible de la etiqueta la denominación; el país de origen; la calidad y el contenido neto. Este artículo se complementa con el Código Alimentario Argentino. El artículo 5 dispone que «queda prohibido consignar en la presentación, folletos, envases, etiquetas y envoltorios, palabras, frases, descripciones, marcas o cualquier otro signo que pueda inducir a error, engaño o confusión, respecto de la naturaleza, origen, calidad, pureza, mezcla o cantidad de los frutos o productos, de sus propiedades, características, usos, condiciones de comercialización o técnicas de producción.» El artículo 6 determina que los productores y fabricantes de mercaderías, los envasadores y los fraccionadores, son responsables por la autenticidad de los datos contenidos en las etiquetas.

Actualmente, se encuentra en discusión en la Cámara de Diputados del Congreso Nacional un proyecto de ley conocido como de etiquetado frontal de alimentos, que ya cuenta con media sanción en Cámara de Senadores (Expediente 7072-D-2018. Proyecto de Ley, 2018).

Esta iniciativa contempla cuatro acciones de política pública que de manera interrelacionada pueden contribuir a contrarrestar la epidemia de sobrepeso y obesidad que vivimos en nuestro país y particularmente en la provincia de Santa Fe. La acción principal que este proyecto aborda es la necesidad de exigir un etiquetado frontal claro, sencillo y accesible, que garantice el acceso a la información sobre el producto alimenticio que ese envase contiene y alerte de manera frontal sobre la existencia de un exceso de nutrientes críticos, como es el azúcar, las grasas, la sal, que pueden ser dañinos para la salud. Vinculado a este aspecto se propone la incorporación de restricciones a la publicidad de comestibles que tienen un sello con componentes críticos y que por lo tanto no pueden ser objeto de publicidad infantil. Asimismo, esto genera un condicionamiento para las compras públicas de alimentos que tendrían una prohibición de adquirir productos alimenticios que cuenten con sellos que alerten sobre contenidos no apropiados. Finalmente, se incorpora la protección de los entornos educativos, de manera que se garantice que sean espacios libres de publicidad de productos que contengan sellos y por el contrario, favorables a una alimentación sana, segura y soberana (Entrevista especialista, 2021).

Un gran ausente en las discusiones acerca de seguridad y soberanía alimentaria, y aún en este mismo proyecto de ley de etiquetado, es la producción y venta de alimentos transgénicos y la presencia de los llamados agrotóxicos en las materias primas que se utilizan para la producción de alimentos a escala industrial, así como en frutas, verduras, hortalizas y legumbres que llegan a los comercios de ciudades y comunas santafesinas. Sobre estos temas se pronunció la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, como resultado de su visita a la República Argentina en 2018 (Organización de las Naciones Unidas, 2018). Sobre el uso de semillas transgénicas mencionó que la Argentina tiene más de 22 millones de hectáreas en regiones agrícolas dedicadas al cultivo de la soja (alrededor del 95%), algodón y maíz, con tecnología genéticamente modificada y los productores pagan regalías a las empresas productoras de semillas transgénicas a cambio de recibir biotecnología de vanguardia. Por este motivo, recomendó al Estado nacional la creación de bancos de plantas a fin de mantener una diversidad genética de semillas, y asegurar una distribución equitativa de los beneficios que surgen de la utilización de dichos recursos genéticos. Además, esto es importante para proteger los intercambios de semillas tradicionales entre productores a fin de promover la soberanía alimentaria. Existen iniciativas como la propuesta por la Relatora Especial, que son llevadas adelante en nuestra provincia por las Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria (CALISA) en conjunto con organizaciones sociales y CALISAs de otras provincias (Entrevista especialistas, 2021).

Sobre los agrotóxicos, la Relatora Especial hizo referencia a que el aumento de la producción de organismos genéticamente modificados y el desarrollo de la industria agroquímica en nuestro país, ha derivado en el rápido incremento del uso de herbicidas, plaguicidas e insecticidas. En particular el glifosato que, en 2015, la Organización Mundial de la Salud declaró como una sustancia probablemente carcinógena, y se aplica indiscriminadamente en la Argentina, sin tener en cuenta la existencia de escuelas o pueblos en las cercanías. La mayoría de la población consume frutas y hortalizas que han sido fumigadas con agrotóxicos y la exposición a plaguicidas puede tener efectos muy peligrosos para la salud de los

**21** .....  
**AA20:** Existencia de una encuesta nacional que mida las condiciones nutricionales de la población atendiendo la diversidad cultural y la identidad de género.

**AA22:** Encuesta de consumos de alimentos de la población.

**22** .....  
**AA21:** La encuesta nacional sobre las condiciones nutricionales permite las siguientes desagregaciones con significancia estadística: a. Rural/Urbana, b. Por sexo-género, c. Por divisiones político-administrativas, d. Por grupos etarios, e. Por grupos étnicos, f. Para población con discapacidad, y g. Por deciles de ingreso.

seres humanos en especial para niños/as y mujeres embarazadas que son más vulnerables (Organización de las Naciones Unidas, 2018). Estos efectos nocivos ya vienen siendo documentados a partir de instancias como los «campamentos sanitarios» realizados por la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Rosario desde el año 2010 (Entrevista especialista, 2021).

La regulación y el control del uso de biocidas en la producción agrícola y de la fumigación en zonas muy cercanas a las poblaciones, que quedan expuestas a la contaminación, es un grave problema que persiste en la provincia de Santa Fe y viene siendo desde hace años denunciado por la ciudadanía organizada en diferentes colectivos, del que el más emblemático es «Paren de fumigarnos».

Quedan también por fuera de la discusión actualmente en agenda la difusión de información y la regulación acerca del uso de medicamentos, por ejemplo los antibióticos, presentes en carnes y lácteos. Su uso indiscriminado es un factor determinante en el fenómeno de resistencia bacteriana (Entrevista especialista, 2021).

## 3.4 Acceso a la información y participación. Señales de progreso

### 3.4.1 Acceso a la información y participación

«La ENNyS <sup>21</sup> es una encuesta nacional que proporciona información sobre aspectos relacionados con la nutrición a través de la evaluación de numerosas dimensiones, entre ellas la frecuencia de consumo de diferentes grupos de alimentos, los hábitos alimentarios de la población argentina, la ingesta de alimentos y nutrientes a través de un recordatorio de 24 hs (R24H), y la lactancia materna. También indaga sobre alimentación en los entornos escolares, política alimentarias, etiquetado nutricional, publicidad de alimentos, y sobre otros temas relevantes de salud como actividad física, enfermedad celíaca y vacunas. Asimismo la encuesta aporta información sobre índices antropométricos (peso y talla) y otras variables objetivas y bioquímicas para evaluar el estado nutricional de la población, la ingesta de sodio y la función renal». La primera edición de la encuesta fue realizada en los años 2004 y 2005 exclusivamente para niños y niñas mayores de 6 meses y hasta a 5 años, embarazadas y mujeres en edad fértil. La ENNyS 2 (realizada en 2018-2019) fue realizada en niños, niñas y adolescentes (NNyA) de ambos sexos de 0 a 17 años, y en adultos de ambos sexos de 18 años y más (Ministerio de Salud y Ministerio de Desarrollo de la Nación, 2019).

Entre las desagregaciones presentes en esta encuesta <sup>22</sup> encontramos, información a nivel nacional y en 6 regiones en las que divide el territorio, población urbana, sexo, edad (analiza lactantes de 0 a 23 meses, NNyA de 2 a 17 años y adultos varones y mujeres de 18 años y más), y distinción por quintil de ingresos. Deja por fuera población rural, distinción por género, grupos étnicos, y personas con discapacidad. Otro de los instrumentos de recolección de información que se desarrollan en nuestro país es la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (ENRF), que forma parte del Sistema de Vigilancia de Enfermedades No Transmisibles (ENT)

y del Sistema Integrado de Encuestas a Hogares (SIEH). Proporciona información válida, confiable y oportuna sobre factores de riesgo, los procesos de atención en el sistema de salud y las principales enfermedades no transmisibles (ENT) en la población argentina. Se realizó en los años 2005, 2009, 2013 y 2018 y permitió obtener información representativa a nivel nacional y provincial de la población de 18 años y más, residente en localidades de 5000 y más habitantes. Se recogió información sociodemográfica y se indagó sobre la salud general, la actividad física, el acceso a la atención médica, el proceso de atención, la alimentación, el consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco ajeno, el consumo de alcohol, el peso corporal (sobrepeso y obesidad), la hipertensión arterial, el colesterol, la diabetes, las afecciones crónicas, las lesiones y detección precoz de cáncer (mamografía, PAP y pruebas de rastreo de cáncer de colon). En la ENFR 2018, por primera vez en nuestro país, se realizaron mediciones objetivas a una submuestra de hogares, que incluyeron mediciones físicas (presión arterial, peso, talla y perímetro de cintura) y mediciones bioquímicas (glucemia capilar y colesterol total) (Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2018).

La «Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo)» (INDEC, 2021 b), que fue realizada en los años 1996/1997, 2004/2005, 2012/2013, 2017/2018, permite caracterizar las condiciones de vida de los hogares, fundamentalmente en términos de acceso a los bienes y servicios, y de los ingresos monetarios o en especie. Proporciona información para el cálculo del índice de precios al consumidor (IPC) y para la actualización de las estructuras de las canastas de bienes y servicios que se emplean en la elaboración de las líneas de pobreza e indigencia (Bertollo, 2013). Si bien todas estas herramientas están disponibles en la Web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la nación <sup>23</sup> y de la provincia de Santa Fe, los datos publicados no permiten realizar lecturas concretas por departamento dentro de la Provincia de Santa Fe. Las bases de datos están disponibles pero su análisis específico, en términos territoriales, y las desagregaciones que pide el enfoque de derechos humanos, dejan al descubierto que dichas herramientas no están siendo diseñadas para poder pensar en la priorización de poblaciones históricamente desfavorecidas. Además, dejan al descubierto la dificultad para el acceso a la información de la población en general, en tanto para lograr la desagregación de las variables mencionadas es un requerimiento ineludible contar con un conocimiento especializado.

Al mismo tiempo, existe un Censo Nacional Agropecuario <sup>24</sup> (1988, 2001/2002, 2008 y 2018/2019) que se realiza sobre todas las explotaciones agropecuarias del país, con el propósito de obtener información sobre las características básicas de las actividades agrícolas, ganaderas, forestales y bioindustriales. Proporcionan información referida al perfil de las explotaciones agropecuarias (EAP) y los productores, el uso del suelo, la producción agrícola y animal, la infraestructura y maquinaria de las EAP, la población residente en las EAP y su mano de obra, y los servicios agropecuarios. Existen además otros organismos nacionales y provinciales dependientes, en su mayoría, de los Ministerios de Salud, nacional y provinciales, que recaban y analizan información. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), y UNICEF llevan adelante convenios de cooperación que permiten desarrollar estudios como la Segunda Encuesta Nacional

<sup>23</sup> .....

**AA24:** Existencia de un portal virtual público de la entidad que administra las estadísticas a nivel nacional donde se presentan de forma periódica los principales resultados de las encuestas en el tema alimentario y nutricional.

<sup>24</sup> .....

**AA23:** Existencia de un censo agropecuario que monitoree la dinámica de la producción de distintos sectores.



25

**AA25:** Existencia de canales de información públicos o privados para la protección al consumidor.

SP2

**SEÑAL DE PROGRESO 2:** Demandas, formato y consecuencias estratégicas-institucionales de las acciones de incidencia de la sociedad civil en relación al derecho a la alimentación adecuada.

SP1

**SEÑAL DE PROGRESO 1:** Impulso de medidas de acción afirmativa en materia de género, etnia, raza, personas con discapacidad, adolescentes y LGBTI y de acuerdo al ciclo de vida (niñez, personas adultas mayores, embarazadas) en relación al derecho a una alimentación adecuada.

para conocer el estado de salud, bienestar y desarrollo de las niñas, niños y adolescentes (2019). La MICS es la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados, un programa internacional de encuestas estandarizadas de hogares desarrollado por UNICEF que ha sido aplicado desde hace más de 20 años en más de 115 países. En Argentina, se realizó por primera vez en 2011 y fue clave para completar vacíos de información sobre la niñez y apoyar el diseño de políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia.

En relación a la Defensa de las y los consumidores <sup>25</sup> a nivel provincial, la ley 24.240/1993 reconoce como autoridad de aplicación a la Dirección General de Comercio Interior y Servicios, que cuenta con una ventanilla única federal o VUF en la cual es posible radicar el reclamo y luego es derivado a cada jurisdicción. «Cuando una empresa (vendedor, banco, seguro, agencia de viajes, etc.) no cumple con lo pactado en una transacción comercial, como por ejemplo cuando el producto adquirido no posee las condiciones normales para su uso y funcionamiento, o no se presta un servicio conforme al contrato celebrado, o se exigen prestaciones no solicitadas ni convenidas, o se sufre maltrato o abuso, la persona afectada puede realizar un reclamo o denuncia». La oficina de Defensa al Consumidor de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe cumple un papel muy importante en términos de mediación para las comunicaciones no judiciales entre particulares y prestadores de servicios, bancos, comercios, etc.

### 3.4.2 Señales de progreso

A continuación, se realiza un análisis del contenido de las entrevistas realizadas que permite dar cuenta de aspectos cualitativos relacionados con las demandas o reclamos sociales, los formatos o modalidades en que dichas demandas se manifiestan, y las consecuencias estratégicas-institucionales de las acciones de incidencia <sup>SP2</sup> de la sociedad civil en relación al derecho a la alimentación adecuada. Además, se presentan medidas de acción afirmativas <sup>SP1</sup> llevadas adelante por el Estado en sus distintos niveles, tendientes a satisfacer el goce de una alimentación adecuada para personas que pertenecen a grupos en situación de desventaja. En este apartado, se recogen y enfatizan acciones que impliquen progreso en el goce del derecho.

Las organizaciones sociales que principalmente se vinculan con el Estado y participan en las mesas de decisión en materia de alimentación pública (comedores comunitarios, organizaciones sociales como Unión de Trabajadores de la Tierra, Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, Movimiento de Trabajadores Excluidos, Mesa de Encuentro Barrial, Movimiento de Pequeños Productores de Santa Fe, Corriente Clasista y Combativa, etc.) lo hacen principalmente a través de los Ministerios de Desarrollo Social provincial y nacional como interlocutores por excelencia y desde una perspectiva más cercana a la búsqueda de la satisfacción de las necesidades básicas. En función de los colectivos que representan, las organizaciones sociales expresan demandas ligadas a cuestiones urgentes como cantidad de alimentos, aumento de las partidas, control de precios, es decir, no in-



terpelan al Estado desde la mirada de la soberanía alimentaria, sino que priorizan el plano de la seguridad alimentaria. En este sentido, demandan principalmente instancias de coordinación que suelen quedar reducidas a espacios de interlocución que hagan más eficiente la llegada de la asistencia a los territorios, pero no necesariamente exigen una lógica innovadora en relación a los programas alimentarios implementados.

En cambio, otros colectivos (colegios profesionales de las carreras de Nutrición, asociaciones de abogados y abogadas, cátedras libres, institutos de investigación, organizaciones vinculadas a la defensa del ambiente, etc.), incorporan en sus demandas y en la dinámica de su accionar otras dimensiones vinculadas a la soberanía alimentaria. En julio de 2020, docentes de las carreras de Nutrición de la provincia de Santa Fe y con motivo de la creación del Plan Argentina contra el Hambre reflexionaron sobre el derecho a la Alimentación en la provincia. Las principales conclusiones y recomendaciones fueron, entre otras:

- Posicionar a la Seguridad Alimentaria como reto colectivo y que requiere de un enfoque de derechos, equidad y justicia.
- Adoptar un rol activo en la evaluación y monitoreo de los programas alimentarios.
- Promover un sistema alimentario que garantice una alimentación saludable basada en prácticas sustentables de producción.
- Integrar transversalmente la problemática alimentaria en sus diferentes Ministerios.
- Promover la Educación Alimentaria Nutricional (EAN), comunitaria y territorializada.
- Alertar que de no multiplicarse la disponibilidad de los dispositivos de cobro requerido por la Tarjeta Alimentar (posnet) para verdulerías, emprendedores, pequeños productores, feriantes, despenseros, etc., la medida fortalecerá a las corporaciones líderes de supermercados que ofrecen principalmente alimentos de baja densidad nutricional.
- Articular estrategias de promoción social y económica para lograr la superación de la pobreza.
- Regionalizar las políticas incluidas en el PACH.

En base a entrevistas realizadas a especialistas, funcionarios y funcionarias de gestiones anteriores y de la actual gestión, integrantes de organizaciones sociales, miembros del Poder Legislativo provincial, nos fue posible identificar también otras demandas en la misma línea que las expresadas por los y las profesionales de las carreras de nutrición de la provincia:

- Intensificar y mejorar los registros de información por parte del Estado (en relación a titulares de programas alimentarios, mapeo de instituciones vinculadas al derecho a la alimentación, percepción social sobre la problemática y los programas que se implementan, inversión de recursos, etc.).
- Construcción participativa de políticas públicas y en coordinación con el Ministerio de Trabajo, Ambiente y Producción considerando la paridad de género en la representación de las organizaciones en los espacios de decisión.
- Dar espacio a la Economía Social.
- Promover la recuperación de Semillas autóctonas.
- Instalar en la agenda pública y de gobierno las problemáticas existentes en relación a los déficit de información sobre la composición de los alimentos procesados.

- No utilización de agroquímicos.
- Acceso a la tierra para el desarrollo de la producción agroecológica.
- Modificación de los procedimientos de compra estatal para priorizar las producciones de los periurbanos y de la agricultura familiar.

Los formatos en que se expresan las diversas demandas detectadas ofrecen diversos grados de institucionalidad en la interacción entre sociedad civil y Estado. Entre los mecanismos más formales, se incluyen firma de convenios con instituciones y mesas de diálogo de carácter técnico. Existen también convocatorias informales para la discusión política —tanto con el poder ejecutivo como legislativo—. Históricamente las organizaciones sociales de carácter más territorial utilizan el mecanismo de las movilizaciones en la vía pública, acampes, cortes de calle etc., que conviven con otras instancias de interlocución con el Estado. Finalmente, existen espacios académicos y profesionales (como las mencionadas Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria, asociaciones de profesionales del Derecho y de la Nutrición) que, hasta el momento, han tenido un menor nivel de visibilidad pública y de llegada al Estado que las organizaciones de carácter territorial.

Según la evaluación de los actores sociales, la perspectiva de la soberanía alimentaria es un movimiento que se construye desde las bases, que recientemente comienza a tener expresiones concretas a nivel gubernamental. Como se ha analizado a lo largo del informe, la perspectiva de la soberanía alimentaria, y por tanto la característica de integralidad del derecho a la alimentación, aparece en la normativa desde la retórica sin llegar a plasmarse en la implementación de políticas de Estado. Es posible identificar algunos procesos de incidencia directa en relación a la convocatoria a organizaciones en el diseño de políticas de alimentación, sin embargo, no representa una constante ni son espacios que se sostengan en el tiempo ni presenten altos niveles de institucionalidad. Otro proceso de incidencia que se comienza a vislumbrar es la posibilidad de modificar las lógicas de las compras públicas de alimentos, priorizando las cadenas productivas locales. En este sentido, como fue mencionado en el desarrollo de este capítulo, existen iniciativas del poder ejecutivo y legislativo que se encuentran en discusión.

En relación a las acciones afirmativas, destacamos que el *Plan Argentina contra el Hambre*, más allá de su fisonomía asociada a tradiciones asistencialistas en materia alimentaria ya desarrollada en el capítulo, presenta algunos rasgos novedosos en materia de política social que lo potencian y direccionan hacia el enfoque de derechos y podrían ubicarlo como un potencial sendero estratégico. En primer lugar, se destaca su formulación explícita desde un enfoque de derechos humanos y desde la perspectiva de la soberanía alimentaria que implica superar la visión exclusiva de los ingresos. Los diversos componentes del Plan buscan avanzar hacia un esquema integral, pero aún se identifican brechas en su implementación efectiva. Además, la conformación del Consejo Federal Argentina Contra el Hambre resulta destacable como un espacio que convoca a diversos actores, que incluye organizaciones y movimientos sociales para la lucha contra el flagelo del hambre, y que busca alcanzar el segundo objetivo de desarrollo sostenible. En segundo lugar, el incremento en el monto inicial de la prestación (Tarjeta Alimentar) fue un avance significativo ya que en

el mes de febrero de 2021 los montos de las transferencias aumentaron en un 50% desde el valor inicial, mientras que, en los meses de mayo a diciembre de 2020, la tarjeta tuvo un refuerzo extraordinario cuando se duplicó el monto de la transferencia por única vez.

En tercer lugar, se destaca la inclusión de un componente de monitoreo y evaluación y la medición de calidad realizada con el propósito de conocer si la adquisición de alimentos por la población beneficiaria del programa se orienta o no a satisfacer aspectos nutricionales de la alimentación. En cuarto lugar, respecto a la implementación del Plan, es posible anticipar que la gestión, a cargo de la ANSES, y los operativos de entrega de tarjeta, organizados por la provincia de Santa Fe y el gobierno nacional, en particular se caracterizaron por la atención de calidad, sin esperas prologadas, e incluyeron un espacio de articulación con diversos ministerios y programas provinciales (asesoramiento en cuestiones de género, en materia nutricional, programas educativos, entre otros). De todas formas, la articulación con otras políticas públicas (trabajo, vivienda, salud, planificación de servicios socio-comunitarios) es un camino que requiere mayores esfuerzos para convertir esta política en un sendero estratégico que reduzca las brechas entre la retórica de derechos y su garantía efectiva. En quinto lugar, como fue mencionado en el apartado 3.1.1. de este capítulo, es posible destacar sus impactos positivos principalmente en su capacidad de disminuir la indigencia y, en menor medida, en la pobreza. Finalmente, también se puede resaltar la fuerte inversión en asistencia alimentaria, especialmente dirigida a personas con derechos vulnerados, realizada por el gobierno nacional en la provincia de Santa Fe durante todo el año 2020 en contexto de pandemia.

En los últimos años, pueden reconocerse avances en la incorporación en la agenda política de temas imprescindibles para la concreción de garantías de seguridad y soberanía alimentaria, bajo la forma de proyectos de ley que se encuentran actualmente en debate, tal como fue mencionado en los apartados 3.3 y 3.4 de este capítulo, en particular, la media sanción al proyecto de ley Nacional en materia de promoción de alimentación saludable y etiquetado frontal de alimentos, así como la existencia de proyectos de ley a nivel provincial referidos tanto a la innovación en la compra estatal de alimentos, en la búsqueda de incorporar como proveedoras del Estado a organizaciones ligadas a la agroecología, así como la creación de un marco regulatorio destinado a propiciar el desarrollo integral y equitativo de las producciones agropecuarias periurbanas y de sus actividades productivas conexas.





**Capítulo 4.**  
Derecho al  
Trabajo



## 4. Derecho al Trabajo

T

« **1)** Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada. **2)** Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a las personas con discapacidad. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.»

(Protocolo de San Salvador – Derecho al Trabajo – Art. 6).

«Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: **a)** una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción; **b)** el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva; **c)** el derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio; **d)** la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualquier otra prestación prevista por la legislación nacional; **e)** la seguridad e higiene en el trabajo; **f)** la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida; **g)** la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos; **h)** el descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.»

(Art. 7: Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo).

## 4.1 Marco teórico y operativo del derecho al trabajo en la provincia de Santa Fe

El presente capítulo aborda el derecho al trabajo y se estructura en función de las categorías conceptuales, principios transversales y los indicadores de la matriz de evaluación presentada como marco analítico y metodológico en el Capítulo 2 de este informe. Es importante destacar que el análisis de este derecho trasciende la matriz de evaluación al incluir aspectos cualitativos que complejizan y amplían la comprensión de la problemática para acceder al derecho al trabajo en la provincia a partir de la evidencia empírica recolectada en un escenario condicionado por la pandemia de enfermedad COVID 19, especialmente a partir de los aportes de actores de la sociedad civil, especialistas y funcionarios de gobierno. Resulta clave entender el concepto de trabajo en función de su interdependencia con: la estructura económica y productiva, el proceso de globalización del sistema capitalista, la oferta y demanda de trabajo, los modelos de desarrollo implementados en cada ciclo gubernamental, los periodos de crisis, el rol de las organizaciones que representan a las personas trabajadoras y la propia historicidad que el derecho al trabajo ha construido en Argentina en general y en la provincia de Santa Fe en particular. El estudio del nivel subnacional implica tener en cuenta como condicionantes el contexto de un modelo político y económico que se planifica con fuerte incidencia en el nivel nacional y la alta dependencia del sistema internacional con periodos de aceleración, seguidos de recesión y crisis profundas (PNUD, 2018). En este sentido, las fases recesivas que se registran desde el año 2001 revelan la correspondencia entre la economía nacional y provincial que se manifiesta en una tasa de crecimiento promedio menor que la potencial. En este marco, la trayectoria del trabajo y del empleo en la Argentina se encuentra atravesada por fases muy diversas y contradictorias, con una tendencia que no representa un progreso lineal, con avances, crisis y retrocesos (Neffa, 2017).

En términos conceptuales, el trabajo se entiende como «una actividad que realizan las personas, con una finalidad: la producción de un bien, o la prestación de un servicio, dando lugar a una realidad objetiva, exterior e independiente del sujeto, y socialmente útil para la satisfacción de una necesidad. El trabajo involucra a todo el ser humano, y no solamente sus dimensiones fisiológicas y biológicas, al mismo tiempo moviliza las dimensiones psíquicas y mentales» (Neffa, 2014: 10–11). Encarna el esfuerzo, la formación profesional, la experiencia acumulada y también la creatividad, el involucramiento, la capacidad para resolver problemas y hacer frente a los frecuentes incidentes en las empresas y organizaciones. Entendemos que la categoría trabajo, comprende también aspectos relacionales (capital relacional), de desarrollo de solidaridades y de potenciar recursos mediante la coordinación de esfuerzos colectivos (capital social). De acuerdo a Neffa (2014), debemos considerar que cuando el trabajo se realiza para obtener a cambio un ingreso, en calidad de asalariado, de empleador, o actuando por cuenta propia, la noción correcta a utilizar es



la de empleo. El empleo puede desenvolverse en el ámbito mercantil o en actividades sin fines de lucro y llevarse a cabo con o sin relación de dependencia. De esto se deduce que todas las personas que realizan una actividad laboral se encuentran ocupadas, pero esto no implica que tengan un empleo asalariado. Por lo tanto, se puede clasificar la situación de las personas en materia de inserción en el mercado de trabajo en: ocupados, desocupados o inactivos (Gazzier, 1991 en Neffa, 2014).

En línea con el recorrido argumental se esquematizan las categorías estadísticas que utiliza el INDEC para dar cuenta de la heterogeneidad del mundo del trabajo en Argentina, que se miden mediante la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que adopta definiciones metodológicas para el cálculo de las principales tasas que explican y describen la dinámica y el funcionamiento del mercado laboral en nuestro país. En el apartado 4.5, se profundiza sobre la producción y el acceso a la información pública en relación al trabajo, teniendo en especial consideración la EPH. Entre categorías mencionadas se destacan la tasa de actividad, empleo, desocupación abierta, subocupación y ocupación demandante<sup>42</sup>.

De acuerdo a las categorías planteadas en la Tabla 17, es posible trazar un panorama de las características del mercado de trabajo en la provincia de Santa Fe donde se evidencia una tasa de actividad del 54% de la población urbana, mientras que el 46% restante representa a la población económicamente inactiva (Tabla 16). Al interior de la provincia, se reconocen disparidades regionales, específicamente, diferencias entre el aglomerado Gran Rosario y Gran Santa Fe, ya que en este último entre 2013 y 2020 la población inactiva supera la activa. La tasa de actividad es menor en el caso de las mujeres, lo que no implica inactividad, sino que puede asociarse a la realización de trabajo doméstico no remunerado, que debe ser reconocido, y a las tareas de cuidado, que recaen principalmente en las familias y, dentro de éstas, en las mujeres. En relación a las personas jóvenes de 18 a 30 años de los aglomerados urbanos de la provincia, se observa que, a lo largo de todo el período, la tasa de actividad es mayor en relación al promedio, a excepción del caso del Gran Santa Fe en los años 2019 y 2020 cuando se ubica en un nivel levemente inferior al total. Sin embargo, como se verá a continuación, también es en esta franja donde se registran los mayores niveles de desempleo.

<sup>42</sup>. De acuerdo a la Usina de Datos de la UNR (2020), es necesario distinguir entre tasas generales y específicas. Las tasas generales demuestran la relación entre un grupo de la población que asume una determinada característica y el conjunto de la población que puede tenerla en tanto las tasas específicas evidencian la relación que se establece entre un subconjunto particular de esa población —clasificada, por ejemplo, por franja etaria, género, nivel de instrucción, entre otros— y el conjunto de esa población.

**TABLA 16.** Definiciones principales de los conceptos y categorías utilizadas por el INDEC.

**Población Económicamente Activa (PEA)**

Integrada por las personas que tienen una ocupación o que, sin tenerla, la están buscando activamente, incluye población ocupada y desocupada. Refiere a todas las personas que aportan su trabajo (lo consigan o no) para producir bienes y servicios económicos, definidos según y como lo hacen los sistemas de cuentas nacionales durante un período de referencia determinado, según las recomendaciones internacionales.<sup>43</sup>

**Población No Económicamente Activa (PNEA)**

Conformada por todas las personas, sin consideración de edad, que no son «económicamente activas» según la definición detallada. Se incluyen también dentro de este grupo a los menores de 10 años.

**Población ocupada:** personas (entre 10 años o más) y que durante un período de referencia (una semana) hayan trabajado al menos una hora, independientemente de la calidad de la misma. Se incluye a:

- a) las personas que durante el período de referencia realizaron algún trabajo de al menos una hora, hayan recibido pago (en dinero o en especie) o no por dicha actividad (ad honorem o trabajadores familiares).
- b) las personas que tienen una ocupación pero que no estaban trabajando temporalmente durante el período de referencia y mantenían un vínculo formal con su empleo con límite de tiempo de retorno. Por vacaciones, licencia por enfermedad u otras licencias, suspendidos con pago y ausentes por otras causas (mal tiempo, averías mecánicas, escasez de materias primas, etc.)
- c) las personas que tenían un negocio o empresa y no trabajaron por causas circunstanciales durante el período de referencia.

**Población desocupada:** se refiere a personas que, no teniendo ocupación, están buscando activamente trabajo y están disponibles para trabajar (corresponde a la desocupación abierta).

**Categorías ocupacionales<sup>44</sup>:**

**Asalariados** (personas asalariadas): toda persona que trabaja en relación de dependencia, es decir que las formas y condiciones organizativas de la producción le son dadas y también los instrumentos instalaciones o maquinarias, aportando ellos su trabajo personal. Se incluye además a quienes no desarrollan su actividad laboral en el domicilio del empleador pero mantienen relación con un solo establecimiento.

**Empleador** (personas empleadoras): aquellas personas que trabajan sin relación de dependencia, siendo únicas socias o dueñas de la empresa y aportan al proceso de producción los instrumentos, maquinarias e instalaciones necesarias

**Cuenta propia:** las personas trabajadoras que desarrollan propia actividad mediante su trabajo personal

**Trabajadores familiares sin remuneración** (personas trabajadoras en contextos familiares sin remuneración): que son las personas ocupadas en un establecimiento a cargo de un familiar que no recibe pago en dinero ni especie

Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2011).

<sup>43</sup>. Por ello, el trabajo productivo no remunerado realizado para el propio hogar no se incluye dentro de la categoría de actividad, aunque esto es objeto de debates que luego mencionaremos.

<sup>44</sup>. En las categorías ocupacionales se mantiene la denominación que propone el INDEC y, entre paréntesis, incorporamos cómo consideramos denominarlas desde el lenguaje inclusivo

**TABLA 17.** Tasa general de actividad o participación desagregado por mujeres y jóvenes. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020. <sup>26</sup>

Tasa general de actividad o participación por mujeres y jóvenes	3°2010	3°2013	3°2016	3°2019	2°2020
<b>Gran Rosario</b>	<b>53,1%</b>	<b>55,8%</b>	<b>54,4%</b>	<b>54,2%</b>	<b>49,4%</b>
Mujeres	42,2%	43,6%	43,4%	45,8%	39,3%
18 a 30 años	62,1%	68,2%	64,1%	63,1%	54,8%
<b>Gran Santa Fe</b>	<b>50,7%</b>	<b>49,5%</b>	<b>46,3%</b>	<b>47,8%</b>	<b>45,4%</b>
Mujeres	38,8%	38,6%	36,8%	38,8%	36,9%
18 a 30 años	59,8%	52,8%	47,9%	45,3%	43,4%
<b>Provincia de Santa Fe</b>	<sup>(*)</sup> <b>54,1%</b>	<sup>(*)</sup> <b>54,5%</b>	-	-	-
Mujeres	42,8%	42,7%	-	-	-
18 a 30 años	66,8%	66,1%	-	-	-

<sup>(\*)</sup> Estimaciones con precisión baja. Coeficiente de variación estimado >16% y <25%. // - Dato no disponible.  
Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**26** .....  
**DT23:** Proporción de tasas de participación para distintos sectores poblacionales (mujeres, jóvenes) en relación con estos mismos indicadores para el caso de la población en general.

**27** .....  
**T08:** Porcentaje de personas trabajadoras asalariadas frente al total de ocupados, desagregado por sexo-género.

Al interior de la población económicamente activa, es posible distinguir la población ocupada (personas que han trabajado al menos una hora en el período de referencia) y, dentro de ella, la categoría de personas asalariadas, esto es, aquellas que se rigen por una relación asalariada de dependencia. Dentro del período de estudio, en la población urbana de la provincia, se detecta una leve disminución del porcentaje de personas asalariadas frente al total de ocupadas que pasa del 74.7% en 2010 a 69.8% en 2013 <sup>27</sup>. Esta leve disminución también se observa si se considera el período de estudio en su totalidad, especialmente en el aglomerado Gran Rosario, donde las personas trabajadoras asalariadas pasan del 77.2% en 2010 al 72.4% en 2019, mientras que en el Gran Santa Fe se identifica mayor estabilidad en la serie (Tabla 18).

**TABLA 18.** Porcentaje de personas trabajadoras asalariadas frente al total de ocupados. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

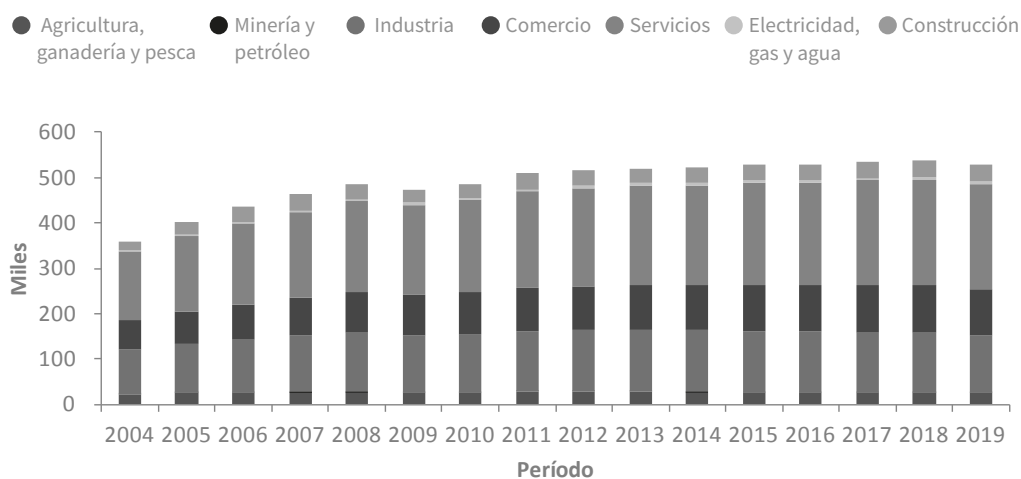
Personas trabajadoras asalariadas frente al total de ocupados (%)	3°2010	3°2013	3°2016	3°2019	2°2020
Gran Rosario	77,2%	73,4%	71,9%	72,4%	72,8%
Gran Santa Fe	72,1%	69,4%	70,5%	71,7%	77,4%
Provincia de Santa Fe	74,7%	69,8%	-	-	-

- Dato no disponible.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

Resulta interesante analizar la población asalariada en vinculación a la estructura productiva, donde las actividades económicas pueden asociarse a los sectores primario, secundario y terciario. En relación a la participación de la población asalariada registrada en cada sector en términos de la generación de empleo, los sectores que históricamente han tenido mayor peso han sido servicios, industria y comercio, que en conjunto generaron un promedio de 459,6 mil puestos de trabajo en 2019, el 87% del empleo privado de la provincia (Usina de Datos UNR, 2020).

**GRÁFICO 13.** Personas asalariadas registradas del sector privado por sector de actividad.



Fuente: Usina de datos en base a OCDE.

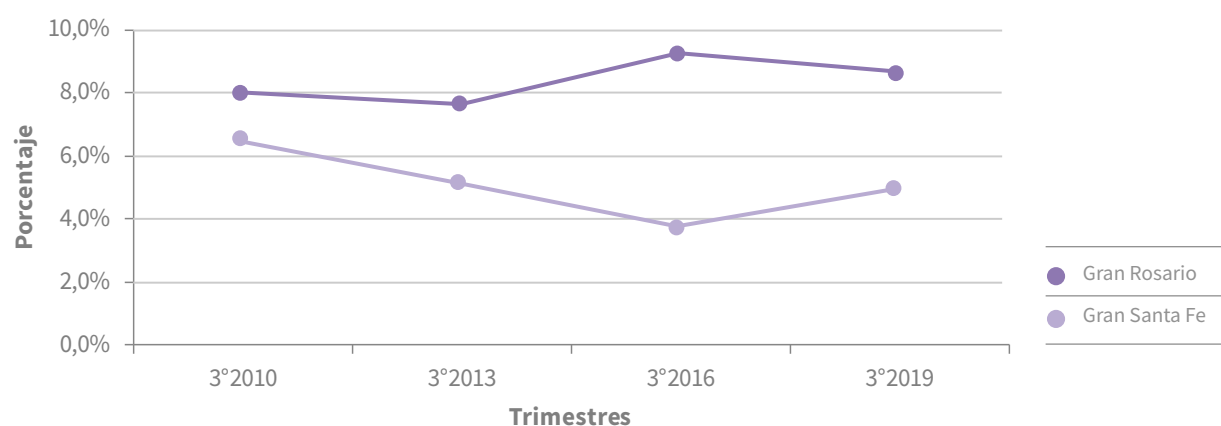
Dentro de la población económicamente activa se encuentra una proporción de la población que no accede a un puesto de trabajo <sup>28</sup> aunque lo busca activamente y se encuentra disponible para trabajar. Esta situación se expresa en la tasa de desempleo, que en la población urbana de la provincia de Santa Fe oscila entre 7.6% (2010) y 6.5% (2013). Al considerar los dos aglomerados urbanos que releva la EPH, se observa que en el Gran Rosario la tasa de desempleo es más alta en tanto alcanza un 9.3% en 2016, mientras que el Gran Santa Fe, durante ese mismo año, registra un 3.8% (Tabla 19).

**TABLA 19.** Tasa general de desempleo. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016 y 2019.

Tasa general de desempleo	3°2010	3°2013	3°2016	3°2019
<b>Gran Rosario</b>	8,00%	7,70%	9,30%	8,70%
<b>Gran Santa Fe</b>	(*) 6,5%	(*) 5,2%	(*) 3,8%	(*) 5,0%
<b>Provincia de Santa Fe</b>	7,60%	6,50%	-	-

(\*) Estimaciones con precisión baja. Coeficiente de variación estimado >16% y <25%. //  
 - Dato no disponible. // Nota: los datos del segundo semestre del 2020 se analizan en el apartado de Pandemia debido a su contexto.  
 Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**GRÁFICO 14.** Distribución porcentual de la tasa general de desempleo para el Aglomerado Gran Rosario y Gran Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016 y 2019.



Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**29** .....  
**DT08:** Tasa de desempleo desagregado por sexo, edad, nivel educativo.

**30** .....  
**DT17:** Tasas de desempleo de larga duración (más de un año).

**31** .....  
**DT16:** Duración en el desempleo desagregado por sexo (proxy).

La tasa de desempleo por sexo, en la población urbana de la provincia de Santa Fe, entre 2010 y 2013, oscila en el 9% para las mujeres y entre 6.4% <sup>29</sup> y 4.4% para los varones. Esta diferencia muestra que el desempleo es mayor en mujeres que en varones y también que tiene más dificultades en disminuir ya que en los años analizados registra mayor estabilidad mientras que se identifica una leve baja en el caso de los varones. Durante el período 2010–2019, esta diferencia también se da para el aglomerado Gran Rosario. Se aclara que para el aglomerado Gran Santa Fe los valores estimados que se obtuvieron, resultaron no confiables para hacer dicha comparación.

El desempleo de larga duración en la provincia oscila en el 2% entre los años 2010 y 2013 y se observa estabilidad de la misma en los dos grandes aglomerados durante el período 2010–2019) con un leve acenso en el Gran Rosario (0.6 puntos porcentuales). <sup>30</sup> Este desempleo, de más de un año, afecta más a las mujeres <sup>31</sup> (32.6 en 2010 y 29.3 en 2013) que a los varones (24,6 % en 2010 y 24.7% 2013).

**TABLA 20.** Tasa general de desempleo por sexo. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016 y 2019.

Tasa general de desempleo por sexo	3°2010	3°2013	3°2016	3°2019
<b>Gran Rosario</b>	<b>8,00%</b>	<b>7,70%</b>	<b>9,30%</b>	<b>8,70%</b>
Varones	7,70%	(*)5,4%	(*)7,7%	(*)8,4%
Mujeres	(*)8,5%	(*)11,0%	(*)11,5%	(*)9,0%
<b>Gran Santa Fe</b>	(*)6,5%	(*)5,2%	(*)3,8%	(*)5,0%
Varones	(*)6,0%	--	--	--
Mujeres	--	(*)7,8%	--	--
<b>Provincia de Santa Fe</b>	<b>7,60%</b>	<b>6,50%</b>	-	-
Varones	6,40%	4,40%	-	-
Mujeres	9,20%	9,60%	-	-

(\*) Estimaciones con precisión baja. Coeficiente de variación estimado >16% y <25%. // -- Estimaciones no confiables. Coeficiente de variación estimado >25%. // - Dato no disponible. // Nota: los datos del segundo semestre del 2020 se analizan en el apartado de Pandemia debido a su contexto.  
Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

En relación a la tasa de desempleo por edad, como ya se adelantó, se detecta un claro predominio del desempleo juvenil, en las edades entre 18–30 años. Considerando la tasa de desempleo por nivel educativo, se evidencia que las categorías de primaria completa y secundaria incompleta presentan un porcentaje más alto que la tasa general de desempleo en la mayor parte del período.

**32** .....  
**DT23:** Proporción de tasas de subempleo para distintos sectores poblacionales (mujeres, jóvenes) en relación con estos mismos indicadores para el caso de la población en general.

Es posible identificar población que no se encuentra dentro de la población desempleada, pero que se caracteriza por inserciones laborales precarias, tales como personas que realizan trabajos transitorios mientras buscan activamente una ocupación, aquellas que trabajan jornadas involuntariamente por debajo de lo normal, los desocupados que han suspendido la búsqueda por falta de oportunidades visibles de empleo, los ocupados en puestos por debajo de la remuneración mínima o en puestos por debajo de su calificación, etc.

En este marco, el subempleo es otro fenómeno que vulnera el derecho al trabajo y se manifiesta cuando las horas de trabajo de una persona ocupada son insuficientes en relación con una situación de empleo existente y está disponible para trabajar más horas. La tasa de subocupación en la población urbana de la provincia oscila entre el 10% y el 7%. Si bien se evidencia una baja de la tasa de subocupación en el año 2013, se observan diferencias en la evolución de los dos aglomerados al considerar el período completo: mientras que en el Gran Rosario la tasa aumenta en dos puntos porcentuales (pasando de 8.5% en 2010 a 10.6% en 2019), en el Gran Santa Fe disminuye cuatro puntos porcentuales (bajando del 12.3% en 2010 al 7.7% en 2019). Si se comparan ambos aglomerados, es posible observar que, al principio del período, la tasa de subocupación era más alta en el Gran Santa Fe (12.3%) que en el Gran Rosario (8.5%), aunque esto se revierte en 2019, cuando alcanza 7.7% y 10.6% respectivamente. Además, la tasa de subocupación en la Provincia de Santa Fe es mayor en las mujeres y en la población joven (18–30 años) en comparación con la tasa general provincial.

**TABLA 21.** Tasa general de subocupación desagregado por mujeres y jóvenes. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016 y 2019. <sup>32</sup>

Tasa general de subocupación por mujeres y jóvenes	3°2010	3°2013	3°2016	3°2019
<b>Gran Rosario</b>	<b>8,5%</b>	<b>6,5%</b>	<b>8,1%</b>	<b>10,6%</b>
Mujeres	(*)13,8%	(*)8,0%	(*)9,8%	(*)14,6%
18 a 30 años	--	(*)8,0%	--	--
<b>Gran Santa Fe</b>	<b>12,3%</b>	(*)7,2%	<b>8,9%</b>	<b>7,7%</b>
Mujeres	(*)15,6%	--	(*)10,7%	--
18 a 30 años	(*)19,2%	--	--	--
<b>Provincia de Santa Fe</b>	<b>10,8%</b>	<b>7,3%</b>	-	-
Mujeres	14,5%	8,4%	-	-
18 a 30 años	12,1%	10,1%	-	-

(\*) Estimaciones con precisión baja. Coeficiente de variación estimado >16% y <25%. // -- Estimaciones no confiables. Coeficiente de variación estimado >25%. // - Dato no disponible. // Nota: los datos del segundo semestre del 2020 se analizan en el apartado de Pandemia debido a su contexto.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**33** DT23: Proporción de tasas de exceso de horas de trabajo para distintos sectores poblacionales (mujeres, jóvenes) en relación con estos mismos indicadores para el caso de la población en general.

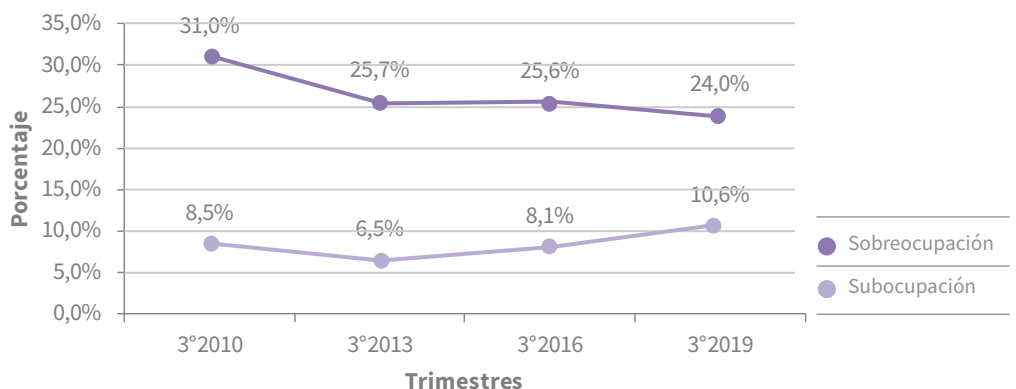
La tasa de sobreocupación, que refiere a la población ocupada que trabaja más de 45 horas semanales, varía entre el 28% y el 30% en la Provincia de Santa Fe. En el caso del Gran Rosario, se observa una baja significativa en el período de estudio en 7 puntos porcentuales, mientras que en el Gran Santa Fe se observa una disminución en aproximadamente tres puntos porcentuales. A la inversa de lo que sucede con la subocupación y el desempleo, la sobreocupación es menor en las mujeres que en los varones y también en los jóvenes entre 18 y 30 años en relación a la tasa general.

**TABLA 22.** Tasa general de sobreocupación desagregado por mujeres y jóvenes. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016 y 2019.

Tasa general de sobreocupación por mujeres y jóvenes <sup>33</sup>	3°2010	3°2013	3°2016	3°2019
<b>Gran Rosario</b>	<b>31,0%</b>	<b>25,7%</b>	<b>25,6%</b>	<b>24,0%</b>
Mujeres	17,3%	17,4%	19,1%	15,3%
18 a 30 años	21,8%	19,7%	(*)17,6%	(*)22,1%
<b>Gran Santa Fe</b>	<b>23,5%</b>	<b>28,6%</b>	<b>23,7%</b>	<b>26,9%</b>
Mujeres	(*)14,7%	21,3%	(*)15,1%	20,3%
18 a 30 años	(*)16,5%	(*)24,0%	(*)25,6%	(*)19,3%
<b>Provincia de Santa Fe</b>	<b>30,8%</b>	<b>28,6%</b>	-	-
Mujeres	17,9%	20,3%	-	-
18 a 30 años	24,6%	23,6%	-	-

(\*) Estimaciones con precisión baja. Coeficiente de variación estimado >16% y <25%. // - Dato no disponible. // Nota: los datos del segundo semestre del 2020 se analizan en el apartado de Pandemia debido a su contexto. Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

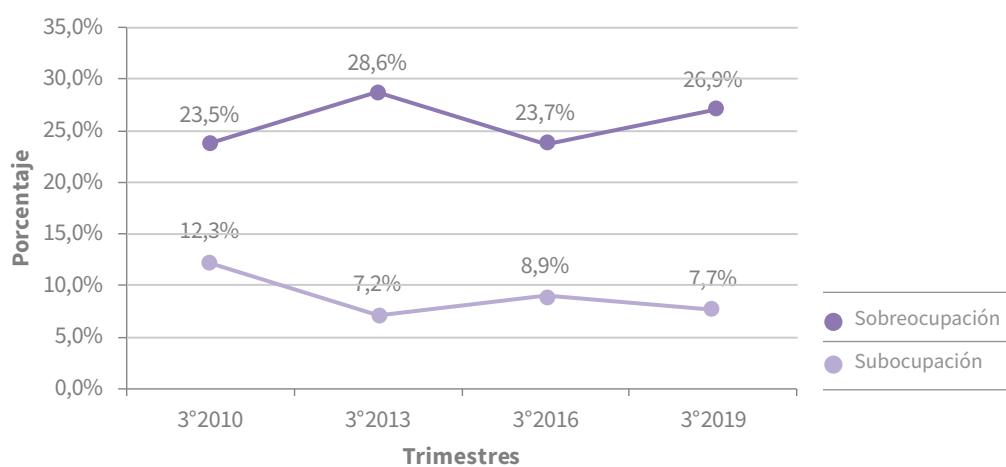
**GRÁFICO 15.** Tasas generales de sobreocupación y subocupación para el Aglomerado Gran Rosario. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016 y 2019.



Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.



**GRÁFICO 16.** Tasas generales de sobreocupación y subocupación para el Aglomerado Gran Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016 y 2019.



**DT09:** Tasa de informalidad (% de la población asalariada que no tiene descuento jubilatorio) desagregado por sexo y edad.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAUH-INDEC.

La informalidad laboral es uno de los principales problemas en todos los países latinoamericanos en tanto hay una gran cantidad de personas atrapadas en empleos de mala calidad, con ingresos bajos, inestables, sin perspectivas, sin derechos ni protección social (Bertranou y Casanova, 2014). El empleo informal limita el reconocimiento efectivo de los derechos al trabajo y a la seguridad social. Esta informalidad se hace presente en el heterogéneo universo de la población ocupada, tanto en las personas trabajadoras asalariadas como independientes. Sin embargo, los niveles de informalidad en las categorías ocupacionales no asalariadas son difíciles de cuantificar por la insuficiencia de estadísticas que capten las especificidades de ese universo. Así, aunque el indicador de la matriz de evaluación refiere al porcentaje de las personas ocupadas que no cuentan con un trabajo registrado y no se le aplican descuentos a salud y/o pensiones, fue necesario construir un indicador *proxy* en función de la información disponible. A continuación, se presenta la «tasa de informalidad» considerando la proporción de la población asalariada no registrada (que no tiene descuento jubilatorio) sobre el total de la población asalariada y se observa que alrededor de la tercera parte de las personas asalariadas de la provincia se encuentra en situación de informalidad.<sup>34</sup> Si se considera la tasa de informalidad por grupos de edad en la población urbana de la Provincia de Santa Fe y en los dos aglomerados, se evidencia que la población joven es la más afectada, en tanto llega a superar el 50% de las personas entre 18 y 30 años. La informalidad laboral también afecta en mayor medida a las mujeres tanto en el conjunto de la población urbana de la provincia entre los años 2010–2013 como también en los aglomerados Gran Santa Fe y Gran Rosario en todo el período 2010–2019.

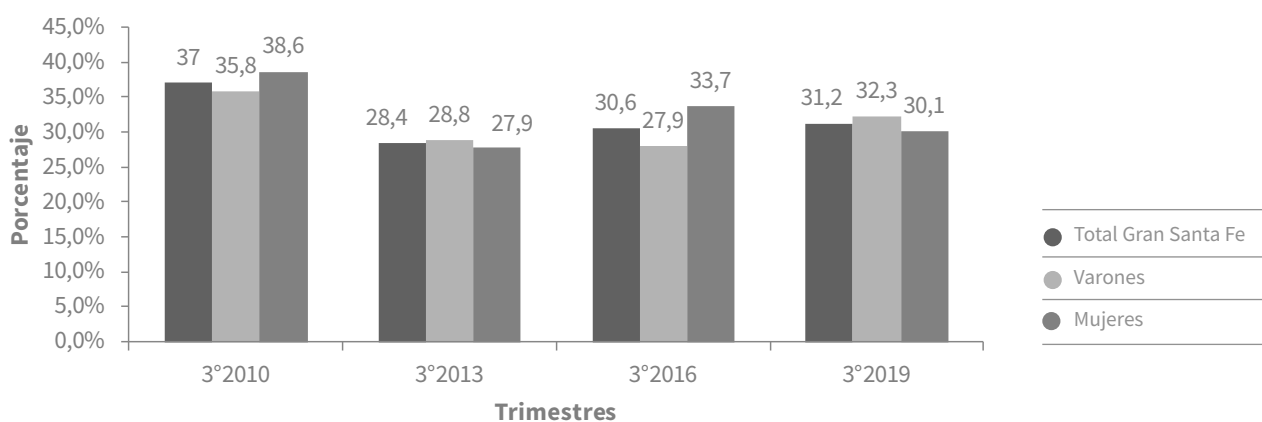
De esta manera, se desprende que las mujeres tienen menos participación en el mercado laboral, mayores niveles de desempleo (incluso de larga duración), subempleo e informalidad laboral. A estas desigualdades se suman la discriminación salarial entre varones y mujeres: la brecha de ingresos de la ocupación principal entre mujeres y varones en la población urbana de la Provincia se ubica en el 30% en el año 2010 y en el 25% en el año 2013. Esto implica que las mujeres perciben ingresos que, en promedio, son hasta un 30% menores que el de los varones en su ocupación principal. A lo largo del período de estudio no es posible identificar una tendencia al aumento ni a la disminución sino que se identifican vaivenes entre los diversos años. Esta brecha resulta más amplia en el aglomerado Gran Rosario que en el aglomerado Gran Santa Fe.<sup>35</sup>

**TABLA 23.** Tasa de informalidad, desagregado por sexo. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016 y 2019.

Tasa de informalidad por sexo	3°2010	3°2013	3°2016	3°2019
<b>Gran Rosario</b>	<b>33,5%</b>	<b>34,4%</b>	<b>33,7%</b>	<b>31,2%</b>
Varones	29,5%	32,6%	30,7%	26,8%
Mujeres	39,0%	36,8%	37,5%	36,0%
<b>Gran Santa Fe</b>	<b>37,0%</b>	<b>28,4%</b>	<b>30,6%</b>	<b>31,2%</b>
Varones	35,8%	28,8%	27,9%	32,3%
Mujeres	38,6%	(*)27,9%	33,7%	30,1%
<b>Provincia de Santa Fe</b>	<b>39,0%</b>	<b>33,0%</b>	-	-
Varones	35,1%	30,7%	-	-
Mujeres	44,2%	35,9%	-	-

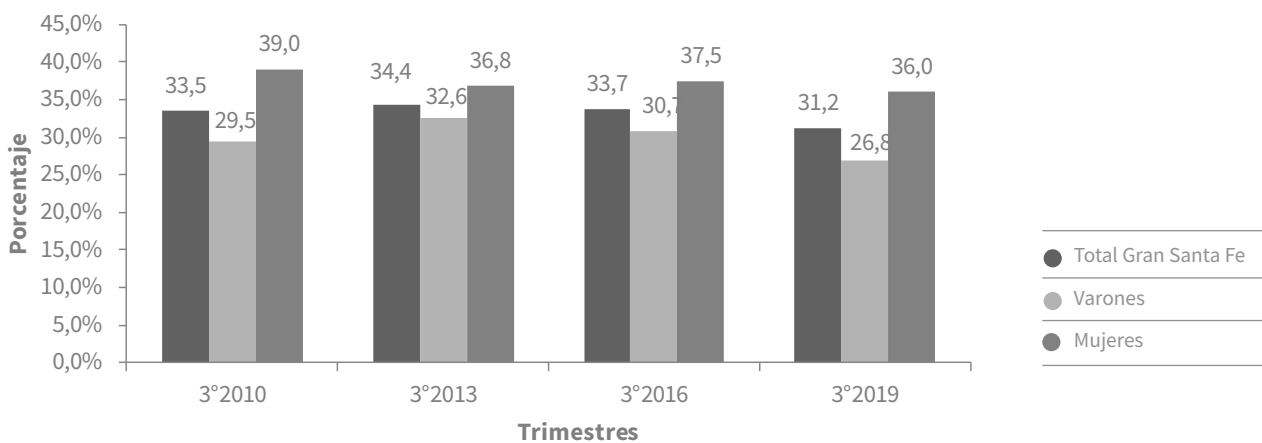
(\*) Estimaciones con precisión baja. Coeficiente de variación estimado >16% y <25%. // - Dato no disponible. // Nota: los datos del segundo semestre del 2020 se analizan en el apartado de Pandemia debido a su contexto.  
Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**GRÁFICO 17.** Tasas de informalidad por sexo para el Aglomerado Gran Rosario. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016 y 2019.



Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU- INDEC.

**GRÁFICO 18.** Tasas de informalidad por sexo para el Aglomerado Gran Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016 y 2019.



Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU- INDEC.

**TABLA 24.** Tasa de informalidad por grupos de edad. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016 y 2019.

Tasa de informalidad por grupos de edad	3°2010	3°2013	3°2016	3°2019
<b>Gran Rosario</b>	<b>33,5%</b>	<b>34,4%</b>	<b>33,7%</b>	<b>31,2%</b>
18 a 30 años	41,1%	48,1%	45,9%	41,7%
31 a 60 años	28,6%	26,1%	26,8%	27,0%
60 años y más	--	--	--	--
<b>Gran Santa Fe</b>	<b>37,0%</b>	<b>28,4%</b>	<b>30,6%</b>	<b>31,2%</b>
18 a 30 años	(*)52,6%	(*)37,9%	(*)46,0%	(*)48,1%
31 a 60 años	28,5%	24,5%	24,2%	25,3%
60 años y más	--	--	--	--
<b>Provincia de Santa Fe</b>	<b>39,0%</b>	<b>33,0%</b>	-	-
18 a 30 años	50,3%	44,9%	-	-
31 a 60 años	31,3%	26,1%	-	-
60 años y más	(*)42,9%	(*)36,8%	-	-

(\*) Estimaciones con precisión baja. Coeficiente de variación estimado >16% y <25%. // -- Estimaciones no confiables. Coeficiente de variación estimado >25%.// - Dato no disponible. // Nota: los datos del segundo semestre del 2020 se analizan en el apartado de Pandemia debido a su contexto.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

El panorama planteado hasta aquí ha considerado los indicadores de la matriz de evaluación centrados en las estadísticas oficiales del INDEC, que caracterizan a la población en términos de su inserción en la producción social de bienes y servicios. Sin embargo, se evidencian limitaciones de esta información para captar la diversidad de los mundos del trabajo, por ejemplo, en reconocer el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo de cuidado, como se ha planteado desde la perspectiva de género, la economía feminista y la economía del cuidado, en línea con el enfoque de derechos adoptado.<sup>45</sup> Por ejemplo, la visión oficial de la tasa de actividad no considera el trabajo que se realiza dentro de los hogares como parte de la actividad económica aunque es un fundamento indispensable de la misma e impacta sobre ella, lo que subestima la actividad económica de las mujeres.<sup>46</sup> Al mismo

<sup>45</sup>. Los estudios de género, la economía feminista y, luego, la economía del cuidado se han preocupado por la manera en que las sociedades organizan el cuidado para la reproducción cotidiana de la vida de las personas y, en particular, desde el rol que el trabajo de cuidado tiene en el sostenimiento del sistema económico y social, y de las implicancias que su organización tiene en la estratificación social y la equidad de género (Rodríguez Enriquez y Marzonetto, 2016). Desde estas visiones poner en agenda el cuidado implica también visibilizar y dar cuenta de la contribución de las mujeres a una economía alternativa que no sólo mide el trabajo remunerado, sino también el no remunerado (Batthyany, 2020).

<sup>46</sup>. Según la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020), si se consideran solamente las horas de trabajo en el mercado de los varones a nivel nacional, estos trabajan 9,8 horas más por semana que las mujeres. Sin embargo, si se suman tanto las jornadas pagas como las no pagas, es posible afirmar que las mujeres trabajan 7 horas más por semana que los varones. Además, al considerar a las tareas domésticas y de cuidados no remuneradas como actividades que aportan valor económico y, por tanto, contribuyen a la actividad económica, las llamadas «amas de casa» (el 27% de las personas registradas como «inactivas» y un 90,8% mujeres), la tasa de actividad total (suma de actividad paga y no paga) se incrementaría 13,7 puntos en mujeres y 4,3 en varones; así la brecha de participación se reduciría, entonces, de 21 puntos porcentuales a 11,6 (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2020).

tiempo, para visibilizar el impacto negativo que la organización social de los cuidados, casi de exclusiva responsabilidad familiar y de las mujeres, produce en los mercados laborales y las brechas de género en torno al trabajo remunerado descritas en el capítulo 1 y analizadas previamente, es necesario sostener ciertas categorías de inserción de las personas. Las encuestas de uso del tiempo han sido un avance en este sentido. En definitiva, el desafío es replantear algunas interpretaciones, definiciones y léxicos utilizados y extendidos con el fin de tener un mejor diagnóstico del mercado laboral, de la estructura y los limitantes (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2020).

Al mismo tiempo, es posible identificar un conjunto de transformaciones que han puesto en crisis la figura del modelo de persona trabajadora asalariada típica, a partir del predominio de la precariedad laboral que se expresa en inserciones endeble exentas de protecciones para garantizar derechos y que ponen en cuestión la centralidad del trabajo asalariado y a quiénes no forman parte de este universo. Las instituciones laborales en Argentina fueron pensadas para proteger al trabajo asalariado en su relación con la persona empleadora, sin embargo, se evidencian un conjunto de inserciones que no se enmarcan en esta relación capital-trabajo. Así, cabe retomar que un tercio de la población urbana de la provincia de Santa Fe no se rige por esta relación asalariada y esto incluye, según información de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) en el año 2014: patronos (5%), cuentapropistas o personas trabajadoras independientes (24%) y personas trabajadoras familiares sin remuneración (2%) que conforman un universo altamente heterogéneo.

A raíz de estos cambios, el concepto de trabajo ha sido ampliado con novedosos aportes entre los que se destaca, por ejemplo, la perspectiva de la Economía Social Popular y Solidaria que interpela a la institucionalidad vigente y a las protecciones establecidas para garantizar el derecho al trabajo. Desde una perspectiva pragmática, se considera que incluye un conjunto de personas trabajadoras diversas, que presentan como aspecto común la autogestión y la asociatividad y pueden distinguirse en: **a)** la economía popular: integrada por personas trabajadoras individuales que, en muchos casos, son representadas por organizaciones sociales, **b)** la economía social conformada por organizaciones socioeconómicas como cooperativas y mutuales, y **c)** la economía solidaria en la que se nuclean modalidades asociativas generadas en las últimas décadas (como empresas recuperadas, emprendimientos, agricultores familiares, redes de consumidores, mercados y ferias autogestivas, finanzas solidarias, entre otras) (Deux et al, 2020). La incidencia de las organizaciones sociales en la economía social, popular y solidaria es clave para entender la agenda del Estado en el período analizado.

La provincia de Santa Fe ha sido pionera en cooperativismo agroindustrial y mutualismo, organizaciones de la economía social tradicional y también en experiencias de economía solidaria al alojar una gran cantidad de empresas recuperadas<sup>47</sup>. Si bien esta característica distintiva de la provincia se ha ido perdiendo por las lógicas sistemáticas de lo global y del neoliberalismo, que afectan los modos predominantes de producción y trabajo —vinculados

<sup>47</sup>. La provincia de Santa Fe, como símbolo del asociativismo, alberga en su territorio las capitales nacionales del Cooperativismo (Sunchales), y del Mutualismo (Rosario), distinciones que abrevan en el significado histórico, social y económico de estos movimientos en el territorio provincial (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2021).

a los extractivismos agrarios y la sojización— y que han destruido las economías regionales y redes de trabajo en ámbitos rurales, urbanos y en las periferias urbanas; es necesario recuperar este legado cultural y la memoria productiva (Entrevista a especialista, 2021). Esta característica será retomada en el análisis de las políticas públicas vigentes a lo largo del capítulo.

La búsqueda y el análisis de la información sobre los indicadores que integran la matriz de evaluación de derechos humanos ha permitido dar cuenta de dos procesos interdependientes y atravesados por la heterogeneidad del mundo del trabajo arriba señalada: **1)** la situación de las personas y **2)** la relación de las personas con el Estado en el repertorio de respuestas que éste ha desarrollado para dar cuenta de dicha heterogeneidad. En el análisis de los esfuerzos del Estado para avanzar en el derecho al trabajo resulta relevante la forma que asume la organización de la institucionalidad estatal al abordar las políticas laborales desde dos organismos nacionales con perspectivas diferentes: el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social. Esta configuración se presenta desde el año 2003 hasta 2015 y luego con ajustes continúa en el período 2015–2019. (Grassi, 2018, 2017; Arciadiácono y Bermúdez, 2018). En la misma línea, la organización institucional de la provincia de Santa Fe en torno al derecho al trabajo se caracterizó por la utilización de dos canales con perspectivas diferentes. Por un lado, el trabajo decente y el empleo asalariado a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y, por otro lado, el trabajo autogestivo vinculado al emprendedurismo y la economía social y solidaria a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Producción.

## 4.2 Marco normativo del derecho al trabajo en la provincia de Santa Fe. Recepción del derecho internacional, nacional y provincial

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) constituye el máximo referente a nivel internacional en relación al derecho de las personas trabajadoras en tanto es la función del organismo de las Naciones Unidas establecer las normas internacionales del trabajo, promover la justicia social y los derechos laborales. Desde su creación en 1919 en el marco del Tratado de Versalles se ha constituido como espacio de referencia internacional en relación al trabajo decente, los derechos laborales, la protección social y el fortalecimiento del diálogo social. La estructura de gobernanza es tripartita conformada por gobiernos, trabajadores y empleadores, en la que todos tienen derecho al voto. Se organiza en tres órganos: **1)** La Conferencia Internacional del Trabajo, que se encuentra integrada por cuatro delegados por cada país miembro —dos de ellos elegidos por el gobierno, y los otros dos propuestos por las organizaciones de trabajadores y empleadores respectivamente—, se reúne una vez al año, es la encargada de establecer las normas internacionales del trabajo y define las políticas generales de la organización, **2)** El Consejo de Administración y **3)** La Oficina Internacional del Trabajo. Para el respaldo y seguimiento de las normas internacionales cuenta específicamente con dos mecanismos de control: **1)** el sistema de control periódico a través

del análisis de las memorias que presentan periódicamente los Estados Miembros sobre las medidas adoptadas para poner en ejecución los convenios a los cuales se han adherido y 2) los procedimientos especiales que incluyen reclamaciones y quejas de aplicación general, así como un procedimiento especial en materia de libertad sindical.

Desde la OIT se ha promovido la Agenda de Trabajo Decente cuyos cuatro pilares centrales son: **1)** la creación de empleos de calidad para varones y mujeres, **2)** la extensión de la protección social, **3)** la promoción y fortalecimiento del diálogo social, y **4)** el respeto de los principios y derechos en el trabajo. Este último se encuentra expresado en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo adoptada en 1998: **a)** la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, **b)** la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, **c)** la abolición efectiva del trabajo infantil y **d)** la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Argentina forma parte de la OIT desde el 28 de junio de 1919 y como país miembro ha ratificado y se encuentran en vigor numerosos convenios, entre ellos los denominados «ocho convenios fundamentales» que se presentan en la Tabla 25.

**TABLA 25.** Convenios de la OIT ratificados por Argentina. <sup>36</sup>

Número de Convenio y año sanción OIT	Año de Ratificación y Sanción LN	Descripción
29- Trabajo Forzoso 1930	1949 LN 13.560	Prohibir el uso de trabajo forzoso
87- Libertad Sindical 1948	1959 LN 14.932	Libertad de asociación sindical
98- Sindicalización y negociación colectiva 1949	1956 LN 11.594	Aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva
100- Igualdad de remuneración 1951	1956 LN 11.595	Igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor
105- Abolición de Trabajo Forzoso 1957	1959 LN 14.932	Suprimir y no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio
111- Convenio Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación 1958	1968 LN 17.677	Promover la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación y eliminar cualquier discriminación a este respecto
138- Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo 1973	1996 LN 24.650	Abolición efectiva del trabajo de los niños y elevación progresiva de la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo. En Argentina: 16 años
182- Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación 1999	2000 LN 25.255	Prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil

Fuente: elaboración propia en base a la normativa vigente.

Además de los ocho convenios fundamentales, el derecho al trabajo se expresa y se encuentra vigente en convenciones y tratados internacionales ratificados por Argentina: **a)** la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, **b)** la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, **c)** la Convención sobre derechos del niño y su Protocolo sobre venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños para la pornografía, **d)** los principales instrumentos del sistema Interamericano.

Otro convenio a tener en cuenta es el N° 155 del 22 de junio de 1981, que adopta diversas proposiciones relativas a la seguridad, higiene y el medioambiente en el trabajo, que es aplicable a todas las ramas de actividad económica y que fue ratificado por Argentina mediante ley Nacional 26.693/2011. En Argentina, el control de la salud y la seguridad en el trabajo es una atribución de las provincias en el marco del sistema federal de gobierno y cuyas autoridades de aplicación son los Ministerios de Trabajo provinciales. Tanto la Constitución nacional como provincial reciben el derecho y lo consagran en actualizaciones a la legislación vigente y a partir de nuevas normas. En la Tabla 26 se sintetiza la legislación vigente a nivel nacional y provincial. <sup>37</sup>

**TABLA 26.** Síntesis legislación nacional y provincial en relación a las garantías del derecho al trabajo

Consagración del derecho al trabajo en cuanto a las siguientes garantías	CN, CP y leyes específicas
i) Condiciones dignas, justas y satisfactorias	Constitución nacional artículo 14 bis CP art. 20
ii) Salario mínimo y móvil	Constitución nacional artículo 14 bis
iii) Estabilidad en el empleo	Constitución nacional artículo 14 bis
iv) Capacitación	Ley Nacional Contrato de Trabajo 20.744/1976 y ley Nacional 24.576/1995 sobre promoción profesional y formación en el trabajo, en condiciones igualitarias de acceso y trato
v) Seguridad en el trabajo	Constitución nacional art. 14bis
vi) Promoción del pleno empleo	Ley Nacional 24.013/1991 de Empleo, ley Provincial 13.165/2010 Comisión Multisectorial para la promoción del empleo
vii) No discriminación en el derecho al trabajo de las personas por razones de discapacidad, género, origen étnico y LGBTI, acciones afirmativas para garantizar el derecho al trabajo de las personas transgénero, así como el reconocimiento del trabajo sexual.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución nacional Artículo 75 inc. 22</li> <li>• Ley Nacional 26.378/2008</li> <li>• Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad</li> <li>• Ley Provincial 13853/2018 promoción y protección del derecho al trabajo para las personas con discapacidad.</li> <li>• Ley Nacional 23.179/1980: adhesión a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</li> <li>• Ley Nacional 17.722/1968: Convención sobre todas las formas de discriminación racial y Ratificación del Convenio 111 de la OIT sobre la discriminación empleo y ocupación (1958)</li> <li>• Decreto Poder Ejecutivo Nacional 721/2020: Cupo laboral para personas travestis, trans y transgénero.</li> <li>• Ley Provincial 13.902/2019: establece el cupo laboral para personas travestis, transexuales y transgéneros de la provincia de Santa Fe</li> </ul>
viii) Protección de todo trabajo dañino en la niñez y la adolescencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Nacional Artículo 75 inc. 22</li> <li>• Convención sobre los derechos de la niñez</li> <li>• Ley Nacional 26.061/2005: Protección Integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes</li> <li>• Ley Provincial 12.967/2009: Protección Integral de los derechos NNyA</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.



El poder legislativo nacional es la instancia central de producción de la legislación laboral, que data de las primeras décadas del siglo XX: el descanso semanal y el trabajo de las mujeres y los menores, la ley sobre accidentes laborales y enfermedades en el trabajo, las horas de trabajo y la terminación del empleo. Otro grupo de leyes abordaron cuestiones como las bajas remuneradas y la organización sindical reglamentada en los años '40 y la negociación colectiva en 1950 (OIT, 2021). En línea con los avances en materia de legislación laboral, en 1976 se sanciona la ley de Contrato de Trabajo (LCT) que rige para todas las relaciones laborales en todo el territorio nacional con excepción de los regímenes específicos, por ejemplo: el empleo público nacional, provincial y municipal/comunal: ley Nacional 25.164/1999, ley Provincial 8.525/1992 y ley Provincial 9.286/83. El régimen de empleadas de casas particulares ley Nacional 26.844/2013 y el régimen de las personas trabajadoras rurales ley Nacional 26.727/2011.

La LCT es un instrumento complejo que aborda cuestiones como: contrato de empleo, derechos y obligaciones de los empleados y de los empleadores, contratos de empleo especiales (tales como contratos a medio tiempo, contratos de duración determinada, contratos de trabajo de temporada), remuneración y protección de salarios, horas de trabajo, días festivos oficiales y el permiso con sueldo, la protección de la maternidad, la edad mínima y la protección de las personas trabajadoras jóvenes, la suspensión y terminación del contrato de empleo, la transferencia de empresas (OIT, 2021).

En relación a las protecciones del trabajo es importante señalar que el Régimen de Asignaciones Familiares comprendido en la ley Nacional 24.714/1996 y sus modificatorias reconoce una serie de prestaciones independientemente de las condición de registro del empleo: **a)** asignación por hijo, **b)** asignación por hijo con discapacidad, **c)** asignación prenatal, **d)** asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal (1999), **e)** asignación por maternidad, **f)** asignación por nacimiento, **g)** asignación por adopción, **h)** asignación por matrimonio, **i)** asignación universal por hijo para protección social, AUH (Inciso incorporado por artículo 4° del decreto N°1602/2009), **j)** asignación por embarazo para protección social (Inciso incorporado por artículo 2° del decreto N°446/2011), **k)** asignación por cuidado de salud integral. (Inciso k) incorporado por artículo 4° de la ley N°27.611/2021). La incorporación al régimen de la Asignación Universal por Hijo para la protección social y la Asignación Universal por Embarazo en 2009 y 2011 ha implicado el reconocimiento de derechos durante el embarazo y hasta los 18 años de los hijos e hijas de las personas trabajadoras no registradas.<sup>48</sup>

La Constitución nacional en el artículo 14 bis establece la garantía de protección contra el despido arbitrario. En relación a las indemnizaciones contempladas y los mecanismos de acceso y cobertura en los artículos 231 a 236 de la LCT se establece que, una vez iniciado el contrato de trabajo, ninguna de las partes lo puede disolver sin previo aviso determinado los días de antelación que debe regir en cada situación. <sup>38</sup> La relación laboral puede finalizar

<sup>48</sup>. Para un análisis con mayor detalle de estas prestaciones de la seguridad social, se recomienda el capítulo 4.1. sobre seguridad social de Defensoría del Pueblo (2019a).

por distintas causas: mutuo acuerdo, renuncia del trabajador, fallecimiento del trabajador, incapacidad de manera permanente y definitiva del trabajador, fallecimiento del empleador, fallecimiento del empleado, o abandono de trabajo por parte del trabajador. En el caso de despidos injustificados por causas graves, por ejemplo, en casos de maternidad, la LCT contempla en el art. 178 el pago de una indemnización igual a la prevista en el artículo 182 que prohíbe el despido por matrimonio y, en caso de incumplimiento de esta prohibición, establece que el empleador abonará una indemnización equivalente a un año de remuneraciones. En cuanto al trato discriminatorio, el artículo 17 de la LCT establece la prohibición de cualquier tipo de discriminación entre las personas trabajadoras por motivo de sexo, raza, nacionalidad, religiosos, políticos, gremiales o de edad. Y el art. 17 bis establece que las desigualdades que creara esta ley a favor de una de las partes solo se entenderán como forma de compensar otras que de por sí se dan en la relación. El trato discriminatorio hacia las mujeres se aborda en el art. 172 y establece que la mujer podrá celebrar toda clase de contrato de trabajo, sin que pueda ejercerse, según las convenciones colectivas de trabajo o reglamentaciones autorizadas, ningún tipo de discriminación en su empleo fundada en el sexo o estado civil de la misma, aunque este último se altere en el curso de la relación laboral. En las convenciones colectivas o tarifas de salarios que se elaboren, se garantizará la plena observancia del principio de igualdad de retribución por trabajo de igual valor.

Podemos encontrar fallos judiciales que consideran situaciones de despido como discriminatorias. Según Elias (2019), existen sentencias que aplican lo dispuesto en el artículo 1° de la ley Nacional 23.592/1988 que establece que todo acto que lesione o afecte derechos constitucionales dará lugar a una condena que deje sin efecto el mismo, o fije una indemnización por el daño sufrido. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha convalidado este criterio y son numerosos los casos en los que el despido no se cierra con el pago de la indemnización prevista, sino que las personas trabajadoras —previo juicio— logran que el despido sea considerado nulo y ser reintegrados al trabajo, o acuerdan el pago de una indemnización para reparar el daño causado.

El 31 de marzo del 2020, en el marco de la «crisis excepcional» producida por el COVID19 y la implementación del Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO), el Poder Ejecutivo Nacional a través del Decreto 329/2020, estableció la prohibición de actos de despido sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor y suspensiones fundadas por el término de 60 días corridos desde la sanción. Para los casos de voluntad concurrente de las partes de finalizar el vínculo laboral contempladas en el artículo 241 de la Ley de Contrato de Trabajo se establece la doble indemnización. La medida fue prorrogada tres veces en el transcurso de la pandemia y el último decreto 39/2021 renovó la vigencia de la doble indemnización hasta el 31 de diciembre de 2021 y prorrogó la prohibición de despidos sin causa o por falta de trabajo o fuerza mayor hasta el 25 de abril de 2021. Es importante aclarar que la doble indemnización se encontraba vigente al momento de la crisis del COVID19 ya que había sido establecida por el decreto 34/2019 de diciembre de 2019 por el plazo de 180 días y se sustentó en la emergencia pública en materia ocupacional.

## 4.3 Marco institucional, políticas públicas y compromiso financiero del derecho al trabajo en la provincia de Santa Fe

39 .....  
**DT14:** Existencia de un Ministerio de Trabajo y/o Empleo. ¿En qué porcentaje de las regiones/ departamentos/estados locales tienen oficinas?

Las instituciones <sup>39</sup> que regulan e intervienen en relación al derecho al trabajo en Argentina se organizan en el marco del sistema federal de gobierno que es una forma de organización política en que las actividades del Estado se encuentran divididas entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional, donde cada esfera posee autonomía en la gestión de facultades propias. Sin embargo, es importante señalar la estricta dependencia de los gobiernos provinciales respecto a la política económica del nivel nacional que impregna y afecta a todo el territorio, sobre todo en materia de generación de empleo. En la línea de esta organización federal, el presente apartado analiza en primera instancia el marco institucional nacional y las políticas públicas nacionales implementadas en el territorio provincial y, en segunda instancia, se trabajan en el marco institucional y las políticas públicas específicamente provinciales. En ambos niveles de gobierno, se complejiza la institucionalidad estatal del derecho al trabajo porque se incluye no solamente el análisis de los Ministerios de Trabajo propiamente dichos y las políticas públicas que implementan, sino también otros ministerios que trabajan especialmente con población en situación de vulneración de derechos.

### 4.3.1 Marco institucional, políticas públicas y compromiso presupuestario en el ámbito nacional

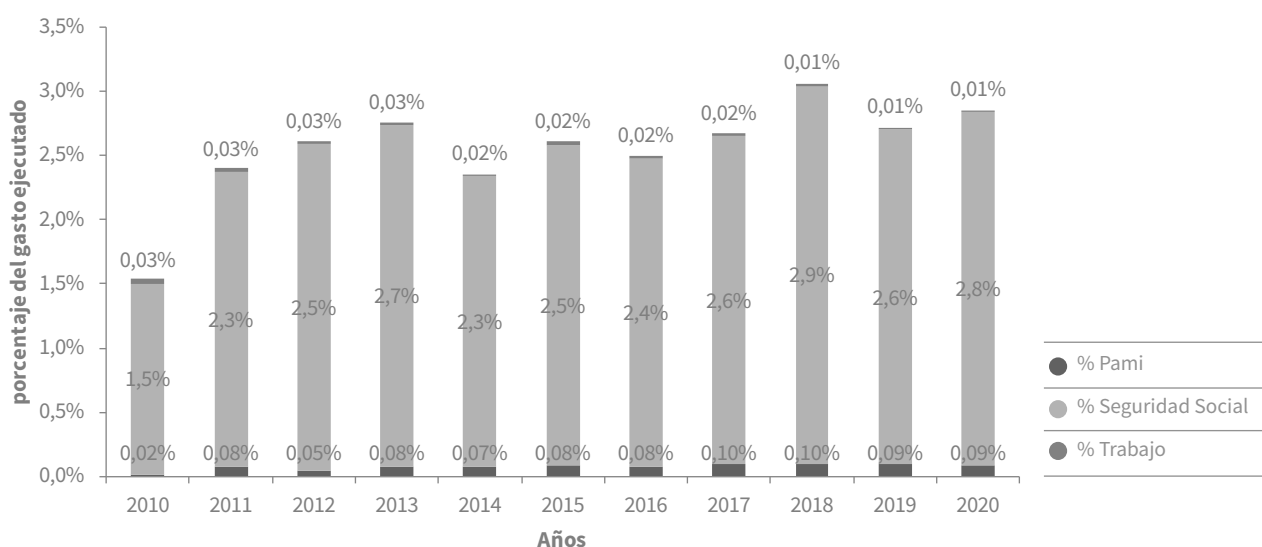
El Ministerio de Trabajo en Argentina fue creado en 1949. Los antecedentes inmediatos fueron el Departamento Nacional del Trabajo en 1907 y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social creada en 1944. A lo largo de su historia, la jerarquía de este organismo no estuvo exenta de vaivenes: el Ministerio fue disuelto en 1966 en la dictadura del período 1966–1971, recupera el rango de Ministerio en 1971 hasta 2018, cuando el gobierno del período (2015–2019) lo desjerarquiza al rango de Secretaría y vuelve a la categoría de Ministerio a partir de diciembre de 2019. La recuperación del rango ministerial se efectiviza a partir del Decreto del PEN 719/19 que, en el artículo 23 Inc. 7, establece como competencias específicas del Ministerio: intervenir en todo lo inherente a las relaciones y condiciones individuales y colectivas de trabajo, al régimen legal de las negociaciones colectivas y de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores, al empleo, la capacitación laboral y a la seguridad social y, en particular en la ejecución de planes, programas y proyectos para promover y regular los derechos de las personas trabajadoras, velar por la igualdad de oportunidades y trato entre varones, mujeres y diversidades sexuales y de género en el acceso al empleo y al ámbito laboral, etc. Dentro de la estructura del Ministerio se encuentran tres secretarías (empleo, trabajo y seguridad social) y tres organismos descentralizados: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) y Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE).

**40** .....  
**DT16:** % del presupuesto nacional asignado al Ministerio del Trabajo y/o Empleo.

**41** .....  
**DT14:** ¿En qué porcentaje de las regiones/departamentos/ estados locales tienen oficinas?

En el análisis del presupuesto asignado a este Ministerio <sup>40</sup>, se observa que la seguridad social<sup>49</sup> se lleva la mayor parte de su ejecución presupuestaria. Es por este motivo que diferenciamos al interior del gasto total ministerial aquellos fondos destinados a la seguridad social, y a transferencias al Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), conocido como Pami, de aquel gasto dirigido a los programas destinados exclusivamente a la satisfacción del derecho al Trabajo (Gráfico 19)<sup>50</sup>.

**GRÁFICO 19.** Porcentaje del gasto ejecutado por Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, destinado a la provincia de Santa Fe. Diferenciación del gasto en Seguridad Social, transferencias al INSSJyP y programas de empleo. Millones de pesos. Años 2010 a 2020.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del portal web Datos Abiertos del Ministerio de Economía de la Nación. Presupuesto de gastos y su ejecución anual. Años 2010 a 2020.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social <sup>41</sup> de la Nación cuenta con siete direcciones regionales, divididas por regiones que concentran distintos grupos de provincias y agencias territoriales, que coordinan la ejecución de la política en el territorio para promover el empleo, el mejoramiento de las condiciones y la capacitación laboral en las distintas jurisdicciones. Santa Fe pertenece a la Región Centro junto a Córdoba y Entre Ríos y cuenta con dos agencias, una con sede en la ciudad de Santa Fe y otra en la ciudad de Rosario, y además con una red de Oficinas de empleo donde se brinda atención, acompañamiento,

**49.** Para un análisis del derecho a la seguridad social en la provincia de Santa Fe, se recomienda consultar Defensoría del Pueblo (2019), especialmente el apartado 4.1. sobre seguridad social, el capítulo 5 sobre contexto financiero y compromiso presupuestario de la publicación previa realizada por el Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos.

**50.** La evolución del gasto en materia de seguridad social ya fue analizada en el capítulo 4 de Defensoría del Pueblo (2019).

orientación e información sobre el mercado laboral local. La provincia de Santa Fe tiene 76 de ellas distribuidas en 72 localidades de un total de 365 Municipios y Comunas (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2021). Estas oficinas presentan un gran potencial en tanto podrían convertirse en una clave para institucionalizar al trabajo como derecho de modo que en cada lugar de vida y en cada ciudad haya oficinas de empleo, así como hay hospitales, centros de salud y escuelas, que sean la referencia territorial donde recurrir para capacitarse, para hacer intermediación, para recibir asesoramiento, etc. (Entrevista especialista, 2021).

En el ámbito del Ministerio de Trabajo de la Nación funcionan dos organismos de coordinación intergubernamental y participación relevantes:

- el Consejo Federal del Trabajo, ámbito de coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales cuyo objetivo es fortalecer las administraciones del trabajo, y procurar la mayor eficacia de la actividad gubernamental y de los actores sociales en las distintas jurisdicciones y competencias.
- el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVyM), es un ámbito institucional permanente de diálogo entre representantes de trabajadores, empleadores, el Estado Nacional y el Consejo Federal del Trabajo (gobiernos provinciales) para evaluar temas referidos a las relaciones laborales como redistribución del ingreso, asistencia a desempleados, generación de empleo genuino y decente y combate al trabajo no registrado, entre otros (Decreto Nacional 1095/2004). Desde el 1 de marzo de 2021, el SMVyM es de \$21.600,00 para todas las personas trabajadoras mensualizadas que cumplen la jornada legal completa de trabajo, conforme el artículo 116 del Régimen de Contrato de Trabajo. El SMVyM es un valor de referencia para el cálculo de otras prestaciones sociales como por ejemplo el Potenciar Trabajo, que equivale a la mitad del SMVyM, el programa PROGRESAR que establece que los ingresos de los aspirantes y su grupo familiar no deben ser superiores a tres SMVyM, la Tarifa Social (tarifa eléctrica diferencial) para jubilados, pensionados o trabajadores en relación de dependencia, que perciban una remuneración bruta menor o igual a dos Salarios Mínimos Vitales y Móviles.

El derecho del trabajo puede dividirse en dos campos: **1)** el derecho individual del trabajo, con las normas que regulan las relaciones entre un sujeto individual (el trabajador) con su empleador y **2)** el derecho colectivo del trabajo, donde trabajadores agrupados —sujeto colectivo— se organizan en función de tres aspectos: las organizaciones sindicales y su funcionamiento, el derecho de huelga y otras medidas de acción sindical y las regulaciones sobre convenios colectivos de trabajo, es decir la negociación con el empleador ejercida colectivamente (Elías, 2019: 107). Las Convenciones Colectivas de Trabajo (CCT) <sup>42</sup> <sup>51</sup> establecen reglas sobre la relación entre los sindicatos (en representación de las personas trabajadoras) y la parte empleadora y las regulaciones de los contratos de trabajo de cada sector de actividad en materia de salarios, duración de la jornada laboral, descansos, vacaciones,

**51.** Las CCT se encuentran reguladas por las leyes 14.250/2004 y 23.546/2004 y las leyes 23.929/1991 para las personas trabajadoras docentes y 24.185/1992 de la administración pública nacional. En el caso de la administración pública provincial y municipal se regulan mediante las leyes 10.052/1987 y 9.286/1983 respectivamente.

43 .....  
**DT15:** Porcentaje de personas beneficiarias de la prestación de desempleo en relación a la población desempleada estimada.

licencias, capacitación profesional, etc. Las regulaciones contenidas en la CCT son de aplicación obligatoria para todas las personas trabajadoras del sector, estén o no afiliados a los gremios respectivos, y tienen un impacto significativo en la organización del trabajo y en la calidad del empleo. La CCT no es una norma dictada por el Estado, sino el resultado de una negociación entre el sindicato de la actividad y un conjunto de empresas, una cámara empresaria o una única empresa. Los números de convenciones colectivas suscriptas anualmente se expresan en los siguientes convenios y acuerdos: 2035 (2010); 1868 (2011), 1728 (2012), 1678 (2013), 1678 (2014), 2002 (2015), 1731 (2016), 1008 (2017) y 1436 (2018).

A continuación, se consideran las principales políticas públicas orientadas a garantizar el derecho en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en el período de estudio. Aunque este abarque los años 2010–2020, es necesario retrotraerse al período posterior a la crisis del 2001 para considerar las políticas públicas en torno al derecho, porque es allí cuando se comienza a asumir desde el Estado la perspectiva del trabajo decente y se otorga centralidad a las protecciones y a las instituciones que valoran el trabajo, la figura del trabajador y resguardan la condiciones de trabajo (Grassi, 2018). Por esta razón, las políticas presentadas en general tienen origen en 2003 y, aunque con cambios, pueden analizarse hasta la actualidad. Sin embargo, a los fines del presente trabajo se presenta un panorama de estas políticas en función de cómo se organiza la institucionalidad estatal, sin profundizar en sus cambios y continuidades a lo largo del período.

Una mención especial merece el seguro por desempleo <sup>43</sup> que es un beneficio dirigido a las personas trabajadoras asalariadas registradas, legalmente despedidos «sin justa causa» o «por fuerza mayor», o bien que hayan perdido su trabajo por quiebre de la empresa en la que trabajaban. El seguro se compone de una suma de dinero mensual, el pago de asignaciones familiares, cobertura médica, reconocimiento de antigüedad para la jubilación, prestación y la posibilidad de cobrar juntas todas las cuotas del Seguro por Desempleo para desarrollar un emprendimiento mediante la modalidad de pago único. La duración varía entre seis y treinta y seis meses, según el tiempo efectivamente trabajado y contribuido al Sistema de Seguridad Social en los últimos 2 ó 3 años al cese o despido. A marzo de 2021 el monto de la prestación mensual se establece entre los \$6.000 y los \$10.000 pesos. Para el Régimen de Trabajadores Rurales, el seguro varía entre los \$7.260 y los \$14.520, más las Asignaciones Familiares que correspondan (ANSES, 2021). En la provincia de Santa Fe, el seguro por desempleo registra años con mayor cobertura como 2011, 2012, 2019 y 2020 y años más estables con tendencia a la baja. Más allá de la lectura entre períodos, se evidencia que la cobertura del seguro, en relación a la cantidad estimada de personas desocupadas en la provincia, es muy baja. En efecto, si se considera la estimación de las personas desocupadas en los dos principales aglomerados urbanos de la provincia (alrededor de 53.000 en el Gran Rosario y 11.000 en el Gran Santa Fe en el tercer trimestre de 2019), en relación a los 7.283 beneficios liquidados en mayo de 2019 para el total del territorio provincial, se puede interpretar una cobertura cercana al 10% de la población desocupada.

**TABLA 27.** Principales planes y programas nacionales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

	<b>Plan/programa</b>	<b>Descripción</b>	<b>Destinatarios</b>
2003 -	<b>Plan Más y Mejor Trabajo</b> 1. Programa Seguro de Capacitación y Empleo (2006) 2. Red de servicios de empleo 3. Red de Formación Continua 4. Jóvenes con más y mejor trabajo (2006)	1. Esquema integrado de prestaciones por desempleo no contributivo para apoyar a diferentes públicos en la búsqueda activa de un empleo, a través de la actualización de sus competencias laborales y de su inserción en empleos de calidad. 2. En las Oficinas de Empleo, se accede a cursos de orientación y formación profesional gratuitos, programas de empleo, asistencia a microemprendedores, talleres para la búsqueda de empleo y a puestos de trabajo. 3. Busca promover la formación continua de las personas trabajadoras como instrumento para lograr el acceso a empleos decente y de calidad, además de contribuir con el mejoramiento de la competitividad. 4. Se orienta a generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones que les permitan a los jóvenes: identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar sus estudios secundarios, realizar prácticas en ambientes de trabajo, realizar una capacitación que les permita iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.	1. Personas trabajadoras desocupadas que no califiquen para acceder al seguro por desempleo de base contributiva.  2 y 3. Personas ocupadas y desocupadas.  4. Jóvenes de 18 a 24 años de edad, con residencia permanente en el país, que no hayan finalizado sus estudios primarios o secundarios y estén desempleados.
2009 - cont	<b>Programa de Empleo Independiente</b>	Brindar apoyo a personas trabajadoras independientes, que se capacitaron y desocupadas y/o ocupadas que han estado o están participando en programas específicos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con el objetivo de desarrollar emprendimientos y promover la inserción laboral. El programa se creó en el año 2009 para apoyar a las personas emprendedoras a llevar adelante sus negocios y a las personas trabajadoras a insertarse al campo laboral mediante capacitación y asistencia técnica y económica, con el fin de promover la empleabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas que participan en los siguientes programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social:</li> <li>• Personas trabajadoras desocupadas que realizaron un curso de formación.</li> <li>• Personas trabajadoras independientes que tengan experiencia o conozcan su oficio. Se destaca la línea discapacidad del Programa de Empleo Independiente.</li> </ul>
2014 - cont	<b>Programa ProEmplear</b>	El objetivo del programa es articular un conjunto de acciones de empleo, con el fin de promover y facilitar la inserción laboral de jóvenes y adultos desocupados mediante la potenciación de un conjunto de herramientas, junto con el Programa de Recuperación Productiva, destinadas a proteger los puestos de trabajo, promover el empleo registrado y facilitar la inserción laboral.	Jóvenes que participan en el programa P.R.O.G.R.E.S.A.R, Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, personas trabajadoras del Seguro de Capacitación y Empleo y desocupados del Seguro por Desempleo. «Adultos en situación de vulnerabilidad, personas trabajadoras desocupadas que hayan participado de alguno de los cursos de formación profesional que ofrece el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

(continúa en página siguiente)



**DT13:** % del presupuesto nacional asignado al Ministerio del Trabajo y/o Empleo.

2017-  
cont

**Programas  
de Inserción  
Laboral (PIL)**

El programa busca promover la inserción laboral de participantes de planes sociales en empleos formales del sector privado. Los participantes deben formar parte de programas del MTEySS o del MDS. Una ayuda económica mensual, financiada por el Estado, es otorgada a las empresas y actúa como un incentivo para que éstas contraten participantes de los programas. El subsidio al empleo, que durante 24 meses se les otorga a las empresas, es un aporte al salario neto del trabajador contratado.

Personas que formen parte de diversos programas sociales del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Desarrollo Social

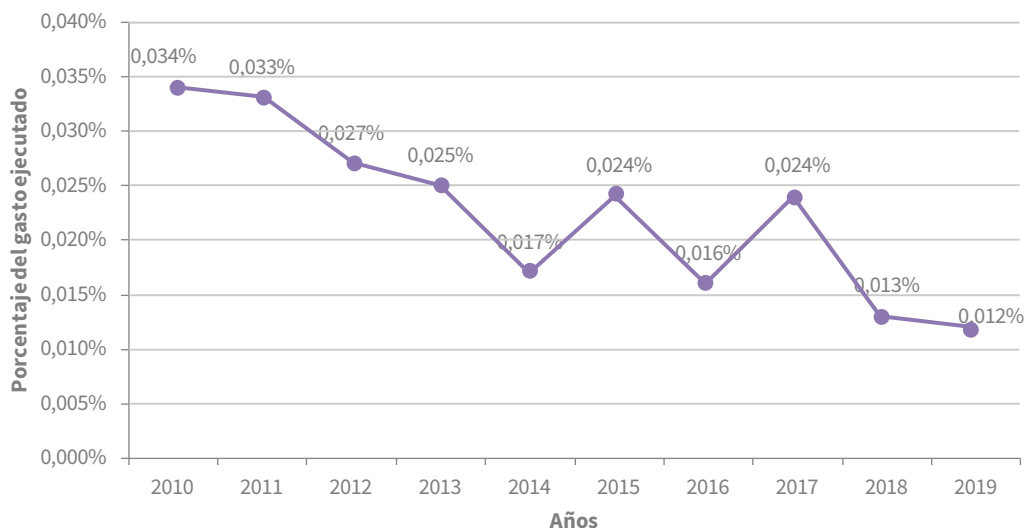
Fuente: elaboración propia en base a CEPAL (2020) y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2020).

El Gráfico 20 muestra la proporción del gasto ejecutado por el Ministerio de Trabajo de la Nación en programas de empleo y trabajo dirigidos a la provincia de Santa Fe <sup>44</sup>, despejado de los fondos ejecutados destinados a las prestaciones de la Seguridad Social y al Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) conocido como Pami. Al analizar la evolución del gasto ejecutado en el período de estudio, es posible identificar retrocesos o alertas de regresividad en tanto la proporción del gasto ejecutado por el Ministerio de Trabajo de la Nación en programas de empleo y trabajo destinados a la provincia de Santa Fe fue disminuyendo. En los años 2014 y 2016 se registran dos caídas importantes de ese compromiso presupuestario, y en 2019 alcanza niveles mínimos. Este último registro coincide con el momento en que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) fue eliminado y sus funciones fueron distribuidas entre diferentes ministerios. Las funciones relativas a las relaciones laborales y empleo pasaron como sendas secretarías al Ministerio de Producción, que fue renombrado como Ministerio de Producción y Trabajo, mientras que las funciones sobre seguridad social fueron transferidas a una secretaría dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Así al inicio del período, el gasto nacional ejecutado en la provincia en políticas de empleo implicaba un 0.34% del presupuesto nacional, mientras que en el año 2019, éste se reduce a un 0.012%

Entre los hallazgos de la evaluación anterior realizada por el Equipo, se consideraba como una alerta de regresividad la desjerarquización del Ministerio en tanto fragmentaba la gestión de la seguridad social. Al avanzar en el análisis presupuestario de la ejecución del gasto en la provincia en el año 2019, es posible sumar a esos hallazgos que la desjerarquización implicó en la práctica regresividad en cuanto a los recursos asignados para garantizar el derecho al trabajo.



**GRÁFICO 20.** Porcentaje del gasto ejecutado del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación en relación al gasto total de la administración pública nacional, destinado a la provincia de Santa Fe. Años 2010 a 2019.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del portal web Datos Abiertos del Ministerio de Economía de la Nación. Presupuesto de gastos y su ejecución anual. Años 2010 a 2019.

#### 4.3.1.1 Políticas públicas con perspectiva poblacional a nivel nacional

Desde la conceptualización de trabajo adoptada, es necesario examinar no sólo las políticas públicas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Nacional, sino también la de otros organismos, que impulsan diversas acciones que van más allá del empleo y que consideran especialmente a poblaciones tradicionalmente discriminadas. En este análisis, se considerará también al Ministerio de Desarrollo Social y al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) que actualmente se encuentra en la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo.<sup>52</sup>

**52.** El INAES se crea en el año 1996 por Decreto Nacional 420 bajo la órbita de la entonces Secretaría de Desarrollo Social, y en el año 2020, es traspasado al Ministerio de Desarrollo Productivo, como una reivindicación del carácter productivo del sector de cooperativas y mutuales.

De acuerdo al período de estudio, resulta relevante destacar la evolución de los programas emblemáticos del Ministerio de Desarrollo Social en relación al derecho al trabajo, que se observa en el Gráfico 21. El Programa Ingreso Social con Trabajo «Argentina Trabaja», creado a mediados de 2009, es uno de los programas sociales más importantes de los últimos años, en términos de recursos y logística, y su característica distintiva es que implica la conformación de cooperativas de trabajo vinculadas con actividades económicas planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional y sus pares provinciales y municipales (Fernández, 2012).

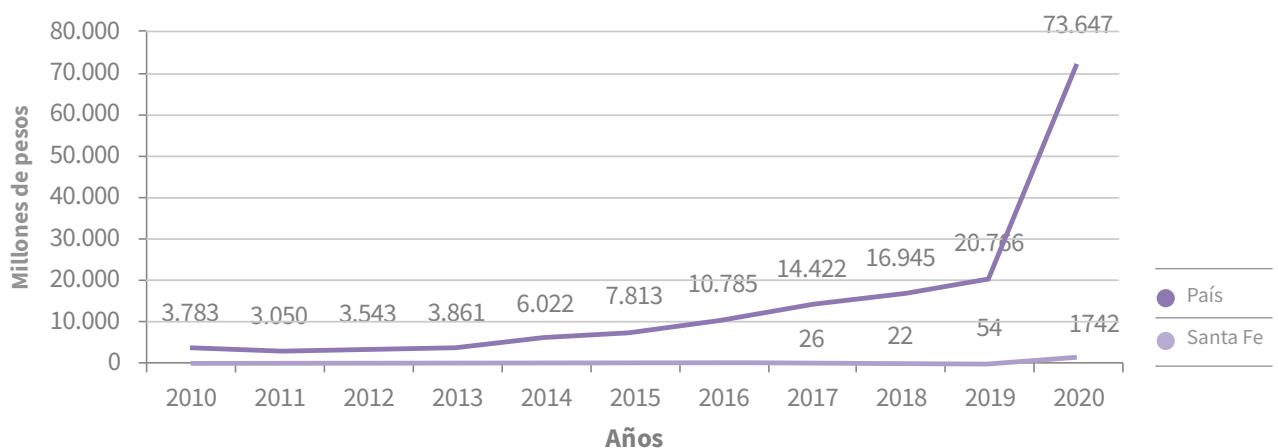
**GRÁFICO 21.** Evolución de los principales programas del Ministerio de Desarrollo Social para avanzar en el derecho al trabajo



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL (2020) y Ministerio de Desarrollo Social (2020).

A partir de la evidencia recolectada, se identificó que estos programas empiezan a implementarse en la Provincia de Santa Fe recién en el año 2016, lo que marca la existencia de disparidades territoriales en su distribución federal. En diciembre de 2015, el programa se implementaba en 16 provincias, el 77% de las organizaciones se ubicaban en Buenos Aires y el 9,26% en Tucumán. Recién a partir de que asume la nueva gestión en 2016, se incorporan 247 cooperativas y dos provincias más: Córdoba y Santa Fe, aunque la concentración de cooperativas en las provincias mencionadas se mantiene en gran medida en el año 2017 (Arcidiácono y Bérnudez, 2018). Al considerar la evolución del gasto de este programa en la provincia de Santa Fe, se evidencia que recién en 2017 se registra gasto ejecutado, lo que fundamenta con evidencia empírica la implementación tardía de estos programas en territorio provincial (Gráfico 22). Además, esto fue confirmado también en la consulta a referentes de organizaciones sociales de la provincia, que sostienen que la llegada de estos programas a la Provincia no fue hasta 2016/2017 y que la relación la establecen directamente con el gobierno nacional, sin participación del gobierno provincial (Consulta a representante movimiento social, 2021). En este punto, cabe mencionar que tanto la llegada tardía como la no participación del gobierno provincial puede vincularse a los bajos niveles de coordinación entre los gobierno nacional y provincial en el período de estudio y los problemas del federalismo ya mencionados en el capítulo 1. En 2019, la cantidad de personas destinatarias del Programa «Hacemos Futuro» en la provincia de Santa Fe alcanzaba los 468, lo que implica el 0.2% sobre el total país. Las personas destinatarias del Salario Social Complementario fueron 11.936, lo que significa el 4% sobre el total país (SIEMPRO, 2020).

**GRÁFICO 22.** Evolución del gasto ejecutado del Programa Argentina Trabaja/Hacemos Futuro/Potenciar Trabajo en la Provincia de Santa Fe en millones de Pesos. Años 2010–2020.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del portal web Datos Abiertos del Ministerio de Economía de la Nación. Presupuesto de gastos y su ejecución anual. Años 2010 a 2020.

A partir del año 2020, con el cambio de signo político tanto a nivel provincial como nacional, los programas nacionales comienzan a tener mayor relevancia en la provincia, y se observa un significativo aumento de la ejecución del gasto en el Programa Potenciar Trabajo. De acuerdo al informe de gestión publicado por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2020) se destaca la firma de un convenio por el monto de 185 millones de pesos destinado a llevar adelante la implementación, desarrollo y fortalecimiento del Plan Potenciar Trabajo, que pretende alcanzar 2.570 personas que perciben el Salario Social Complementario, esto es un 20% del padrón total de la provincia. El objetivo del Plan es mejorar la empleabilidad de los beneficiarios y generar nuevas propuestas productivas vinculadas a las siguientes líneas: producción de alimentos, textil, economía del cuidado y recolección y reciclado de residuos urbanos, y además, se impulsan tareas de pintura en escuelas de la provincia y se contempla la reconversión de programas sociales a empleo (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2020). También se destaca el Programa Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales creado por Resolución 131/2020 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, destinado a personas en situación de alta vulnerabilidad social y económica mediante la entrega de insumos, herramientas y equipamiento para generar una fuente de ingresos genuinos y mitigar los factores de riesgo y exclusión provocados por el contexto de emergencia social. La provincia de Santa Fe adhirió al programa y, en articulación con municipios, comunas y organizaciones sociales, se fomentan un total de 256 proyectos, que involucran a 1.516 personas por el monto de 100 millones de pesos, de los cuales ya fue aprobado el primer tramo de 158 proyectos por un total de 60 millones que incluyen a 1.047 personas (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2020).

También cabe destacar la importancia del Registro Nacional de trabajadores y trabajadoras de la economía popular (RENATEP) orientado a reconocer, formalizar y garantizar los derechos de las personas trabajadoras de la economía popular para que accedan a herramientas que les permitan potenciar su trabajo. En Santa Fe, ya se inscribieron 71.882 santafesinos y santafesinas (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2020).

### 4.3.2 Marco institucional y políticas públicas de la provincia de Santa Fe

La organización institucional de la provincia de Santa Fe para garantizar el derecho al trabajo en el periodo analizado se caracterizó por dos abordajes, por un lado, el trabajo decente y el empleo en relación de dependencia a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y, por otro lado, el trabajo autogestivo vinculado al emprendedurismo y la economía social y solidaria a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (que trabaja con una fuerte perspectiva poblacional) y el Ministerio de Producción.

### 4.3.2.1 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe

45

**DT26:** Existencia de instancias administrativas para presentar denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones vinculadas al derecho al trabajo y a las libertades sindicales.

En la provincia de Santa Fe, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se crea en el año 2007 mediante la ley Provincial 12.817. Esto marca un punto de inflexión en la institucionalidad laboral de la provincia a partir de la jerarquización institucional de cuestiones relacionadas con el mundo del trabajo, y la incorporación del concepto de «trabajo decente» como eje transversal de las políticas de gobierno. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social provincial conservó el rango ministerial y denominación durante todo el período de estudio. A partir de diciembre de 2019, con la sanción de la Ley Orgánica de Ministerios 13.920/2019 pasa a denominarse Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En dicha ley, se establecen sus misiones y funciones orientadas a las siguientes líneas: 1) el cumplimiento de la legislación laboral, 2) la organización de políticas públicas de empleo; y 3) la elaboración y ejecución de programas y políticas en materia de seguridad social. Entre las funciones se destacan aquellas vinculadas a la implementación de acciones para la eliminación del trabajo infantil, el trabajo forzoso, el trabajo no registrado y las inequidades que afectan a los colectivos más vulnerables de trabajo.

A partir de un análisis comparativo de los cambios en las funciones y misiones de la ley de Ministerios en las últimas dos gestiones provinciales (Ley Provincial 13.509/15 y Ley Provincial 13.920/19) resulta relevante destacar que se incorporan las siguientes funciones:

- Intervenir en la promoción de políticas vinculadas a las asociaciones de la economía popular, cooperativismo y mutualismo, en coordinación con los Ministerios de Producción, Ciencia y Tecnología, y de Desarrollo Social.
- Entender en la generación de programas que garanticen la igualdad de acceso y de trato entre hombres y mujeres y otras identidades de género en el ámbito laboral, en coordinación con la Secretaría de Estado de Igualdad y Género.
- Entender en la planificación y ejecución de planes y programas que garanticen y mejoren la empleabilidad de las personas con discapacidad.

Estas nuevas funciones priorizan población tradicionalmente discriminada en relación al derecho al trabajo, como las personas con discapacidad y personas LGBTI, en línea con el enfoque de derechos. A su vez, dan un paso clave al empezar a considerar las políticas de la economía popular dentro de la órbita del Ministerio de Trabajo, que hasta estas modificaciones habían quedado, de forma exclusiva, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social o el Ministerio de Producción.

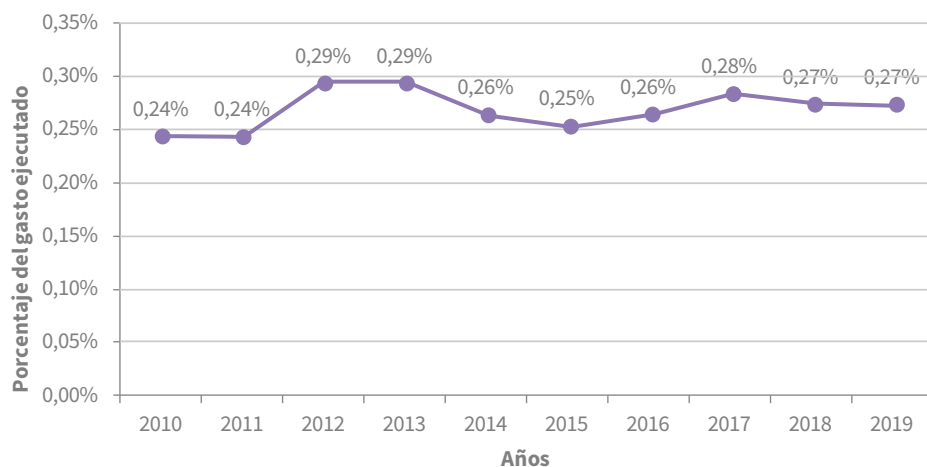
El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe es la instancia administrativa para recepcionar denuncias en materia de incumplimiento de las obligaciones vinculadas al derecho al trabajo y a las libertades sindicales.<sup>45</sup> La ley Provincial 10.475/1986 (con sus modificatorias 11.752/2000 y 12.401/2005) establece que el Ministerio de Trabajo, entre sus misiones y funciones, se encuentra especialmente facultado para prevenir, entender, arbitrar en los conflictos individuales y prevenir, entender y solucionar en los conflictos colectivos, que se susciten en establecimientos o empresas priva-

**DT14:** Existencia de un Ministerio de Trabajo y/o Empleo. ¿En qué porcentaje de las regiones/ departamentos/estados locales tienen oficinas?

das, organismos o empresas del Estado Provincial, Municipalidades y Comunas. Asimismo, instituye las audiencias de conciliación tanto para conflictos individuales o colectivos con carácter obligatorio. En el sitio web de la provincia de Santa Fe, se comunica que las denuncias por supuestas infracciones a la normativa laboral pueden ser realizadas por quien tome conocimiento de alguna irregularidad laboral, ya sea trabajador, empleador, entidad sindical, cámara empresaria o entidades públicas o privadas. La modalidad de recepción de denuncias se establecía vía telefónica o personalmente, pero a partir del año 2020, en el marco de la Pandemia del COVID-19, se formula un nuevo protocolo de actuación conciliatoria en materia de conflictos individuales y colectivos y acuerdos espontáneos, que incluye la realización de la denuncia por formulario web on line y el desarrollo de las audiencias de conciliación en formato virtual (Resolución 74/2020).

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la provincia cuenta con 15 delegaciones e inspectorías en todo el territorio provincial, sobre 19 departamentos, aproximadamente un 73,6% de representación en toda la provincia.<sup>46</sup> En cuanto al compromiso presupuestario del Estado provincial para el financiamiento de políticas laborales (despejado de fondos ejecutados destinados a las prestaciones de la Seguridad Social), a lo largo del período de análisis la proporción del gasto ejecutado por el Ministerio para tal fin, se mantuvo estable y osciló entre el 0,24% y 0,29%, lo que puede considerarse una señal de estancamiento. De acuerdo a la información recabada y tal como se ha relevado en las entrevistas, el porcentaje destinado a este Ministerio es considerado bajo en comparación con otras áreas, como educación y salud, lo que plantea la necesidad de reforzar el compromiso presupuestario para garantizar este derecho.

**GRÁFICO 23.** Porcentaje del gasto ejecutado provincial sobre el total de gasto de la administración provincial. Años 2010–2019.



Fuente: elaboración propia en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe. Años 2010 a 2019.

Es posible identificar una serie de hitos en las gestiones del período 2007–2019, que permiten relevar cuestiones de la agenda del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: <sup>47</sup>

<sup>47</sup> .....

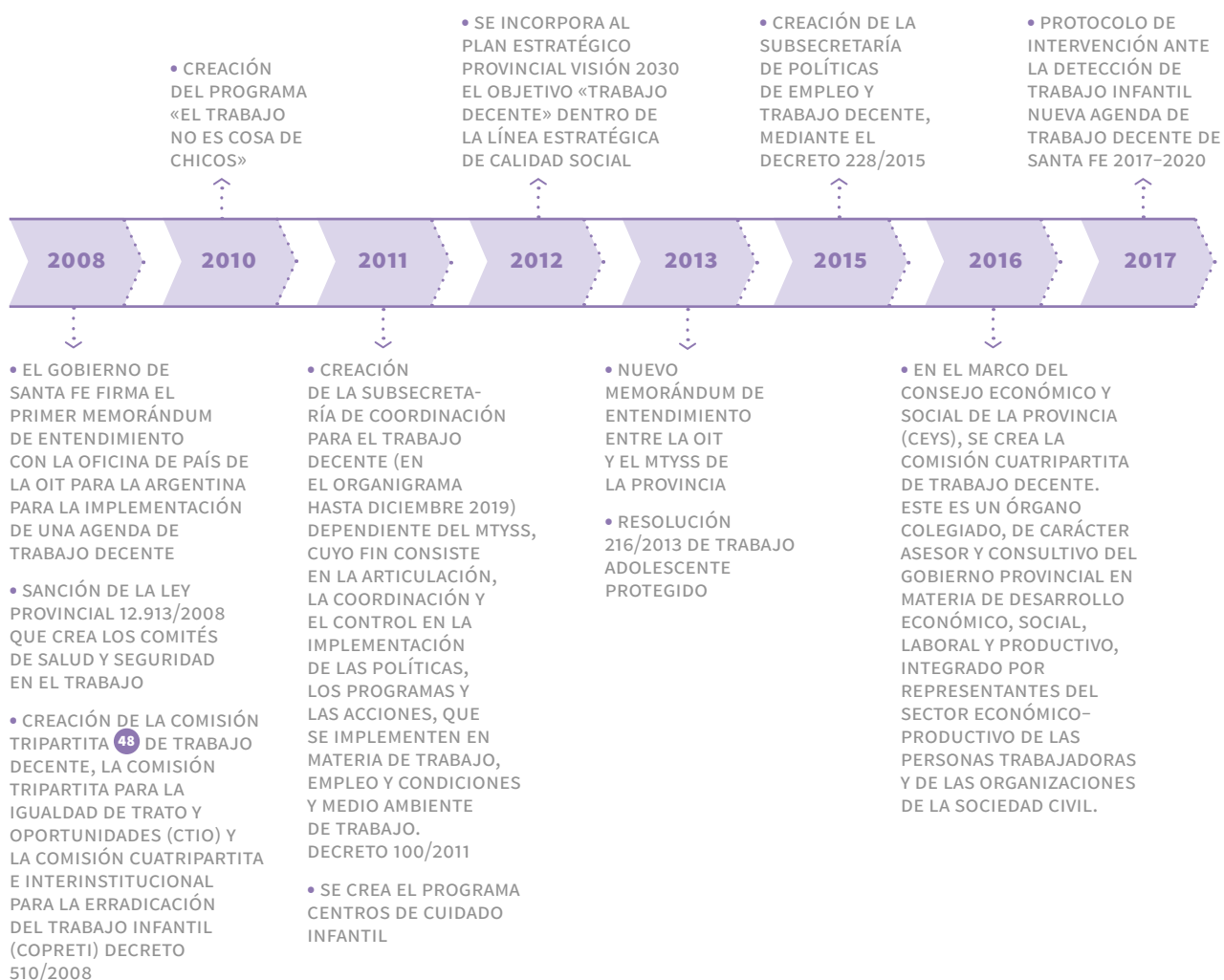
**DT04:** Existencia de políticas públicas o programas en las siguientes áreas:

- a) Programas o políticas de eliminación del trabajo forzoso
- b) Programas o políticas de Eliminación del trabajo infantil
- c) Programas anti-discriminación por motivos étnicos, de género o por discapacidad en materia laboral
- d) Programas de regularización de Trabajadores migrantes.
- e) Programas encaminados a prevenir y atender accidentes ocupacionales, incluidos lesiones, enfermedades y muerte.
- f) Programas encaminados a prevenir y sancionar el trabajo forzoso, incluidas las formas más graves de trabajo infantil, doméstico, migrantes y trata de personas.

<sup>48</sup> .....

**DT05:** Existencia de mecanismos tripartitos para fijar acuerdos de normas laborales, planes de empleo, formación profesional, resolución de conflictos.

**GRÁFICO 24.** Principales acciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe . Período 2007–2019.



Fuente: elaboración propia.

49

**DT04:** Existencia de políticas públicas o programas en las siguientes áreas:

e) Programas encaminados a prevenir y atender accidentes ocupacionales, incluidos lesiones, enfermedades y muerte.

50

**DT10:** Proporción de incidencia de accidentes ocupacionales desagregado por sexo-género.

Los ejes de gestión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el período 2010–2019, pueden ordenarse en torno a: seguridad social, inspección y control de las condiciones de trabajo y generación de empleo (entrevistas ex–funcionarios, 2020 y 2021). Es posible considerar que el eje prioritario del Ministerio estuvo centrado en la inspección y canalización de diversos conflictos individuales o colectivos, que se vinculan a las prerrogativas propias de este nivel de gobierno. La generación de empleo, sin embargo, es considerada como un eje que presenta mayores limitaciones para el ámbito provincial. Dentro de este eje prioritario, se destaca la sanción de la ley 12.913/2008 de Comités de salud y seguridad en el trabajo como única en todo el país. Estos comités mixtos son órganos paritarios con participación de personas trabajadoras y empleadoras, destinadas a supervisar, con carácter autónomo y accesorio del Estado, el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia de control y prevención de riesgos laborales. Los Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo tienen por misión velar y promover la protección de la vida y la salud de las personas trabajadoras cualquiera fuera la modalidad o plazo de su contratación o vínculo laboral y el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo (art. 2).<sup>49</sup> El control de la salud y de la seguridad es una atribución de las provincias, por lo cual, se trabajó consecuentemente en la profesionalización de inspectores así como en mecanismos para garantizar la transparencia (Entrevistas ex–funcionarios, 2020 y 2021). Esto puede vincularse, sin posibilidad de determinar una relación de causalidad, con la leve tendencia a la baja de la proporción de incidencia de los accidentes ocupacionales expresada en la Tabla 28.

Con respecto al eje generación de empleo, en las entrevistas a ex–funcionarios, se reconocen las limitaciones del ámbito provincial, pero se destaca que el aumento de la obra pública en el período 2015–2019 impulsó la generación de empleo (Entrevistas ex–funcionarios, 2020). El Gráfico 25 evidencia el aumento del gasto ejecutado en obra pública de la administración central, organismos descentralizados, instituciones de la seguridad social, y empresas sobre el total del gasto total ejecutado por la administración provincial.

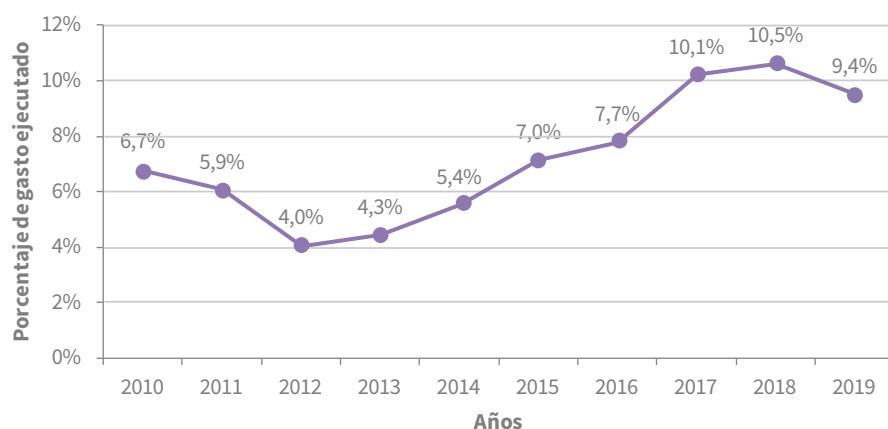
**TABLA 28.** Índice de incidencia global de accidentalidad laboral <sup>50</sup>

Año	Casos	% Mujeres	% Varones	Índice Incidencia Global de accidentalidad laboral*
2015	49.960	19,2	80,8	sin dato
2016	46.383	20,2	79,8	69,1
2017	44.901	20,5	79,5	65,9
2018	44.014	21,0	79,0	63,5
2019	44.329	21,6	78,4	63,2

Fuente: elaboración propia en base a SRT–Estadísticas.



**GRÁFICO 25.** Porcentaje del gasto ejecutado en obra pública provincial en relación al gasto total de la administración pública provincial. Años 2010–2019.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe. Años 2010 a 2019.

Dentro de los esfuerzos del Ministerio, se destaca la implementación de programas específicos en respuestas a diversas situaciones como trabajo infantil, igualdad de trato y oportunidades en el mundo laboral, la capacitación y formación y vinculación con empresas para la intermediación laboral como en el caso del programa Nexo Oportunidad (Entrevista, 2020).

#### 4.3.2.1.1 Centros de Cuidado Infantil: entre políticas de cuidado y erradicación del trabajo infantil <sup>51</sup>

La Agenda de Trabajo Decente de la provincia de Santa Fe se propone, como uno de los objetivos prioritarios, prevenir y erradicar el trabajo infantil y las peores formas de trabajo adolescente. Las leyes referidas a la Protección Integral de niños, niñas y adolescentes en el nivel nacional 26.061/2005 y en el nivel provincial 12.967/2009, así como la ley Nacional 26.390/2008 prohíben expresamente el trabajo infantil y establecen criterios y modos de actuación del Estado provincial adecuados al paradigma de protección integral. El trabajo infantil se encuentra prohibido para los menores de 16 años y se protege a los adolescentes entre 16 y 17 años de cualquier trabajo que pueda ser peligroso para su salud y desarrollo. Para la protección del trabajo adolescente, la resolución 216/2013 emitida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Santa Fe, contempla cuatro situaciones que permiten el trabajo de adolescentes entre 16 y 17 años, o menores, en el marco de lo establecido por la ley Nacional 24.650/1996 que establece excepciones para que los menores de 16 años trabajen. Las situaciones de trabajo adolescente se autorizan en la medida en que no resulten tareas penosas, peligrosas, insalubres o que figuren en el listado de tareas peligrosas enmarcadas en el anexo de la normativa; además, es de destacar que los menores deben cumplir con la asistencia escolar obligatoria.

52 .....

**DT05:** Existencia de mecanismos tripartitos para fijar acuerdos de normas laborales, planes de empleo, formación profesional, resolución de conflictos.

53 .....

**DT21:** Existencia de programas orientados a la conciliación de la vida laboral y familiar, y al reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado.

La normativa provincial contiene una definición amplia del trabajo porque incluye las actividades productivas económicas remuneradas y las no remuneradas (servicios domésticos no remunerados y tareas vinculadas con el voluntariado y el servicio comunitario), y esto repercute en la visibilización de la explotación laboral en espacios que, por su carácter privado, son excluidos habitualmente de las investigaciones sobre este problema (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe, 2010)

En el año 2008, se crea la Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CoPreTi) conformada <sup>52</sup> por varios organismos del Estado provincial, organismos de estados municipales, asociaciones gremiales, empresas y cámaras de empleadores, así como por diferentes organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan la problemática del trabajo infantil. Esta Comisión es única en su tipo en el país con un carácter cuatripartito. En el año 2010 en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia se crea el Programa «El Trabajo no es cosa de Chicos» destinado a prevenir el trabajo infantil doméstico y/o peligroso y las peores formas de trabajo adolescente, en ámbitos urbanos y rurales. En el año 2011, se diseñan e implementan los Centros de Cuidado Infantil <sup>53</sup>, una política pública considerada como un sendero estratégico<sup>53</sup> en tanto busca dar respuesta a la problemática del trabajo infantil a partir de una política de cuidado y conciliación de la vida laboral y familiar. El diseño de esta política se basó en un estudio diagnóstico sobre la participación infantil en las actividades productivas de Santa Fe que buscaba conocer la complejidad de esta problemática y las características que esta asume en los diversos territorios (Ministerio de Trabajo, 2011). 37 Centros de Cuidado Infantil se conformaron en toda la provincia entre 2011–2019, en zonas prioritarias con actividades productivas con mayor trabajo infantil en función del diagnóstico realizado y con inclusión de más de 1.400 niños y niñas (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe, 2017).

En el año 2013, se firma un nuevo Memorando de entendimiento entre OIT y el MTySS de la provincia y se emite la Resolución 216/2013 de Trabajo Adolescente Protegido, que contempla 4 situaciones diferentes de trabajo adolescente, siempre y cuando no resulten tareas penosas, peligrosas, insalubres de acuerdo a las actividades listadas en la resolución, y los menores cumplan con la asistencia escolar obligatoria.

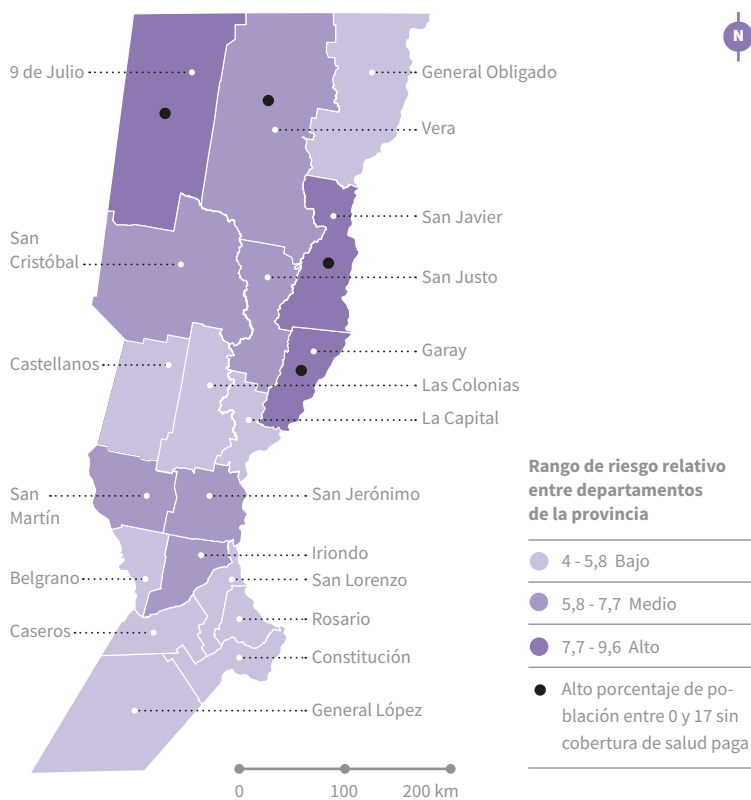
En el año 2017 se establece:

- Protocolo de intervención ante la detección de trabajo infantil del Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social y la Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes, que establece: 1) Procedimiento de la Inspección del Trabajo, 2) Constatación de la Ocupación Laboral, 3) Derivación al MDS, 4) Intervención de área Legal y Técnica/ Denuncia Penal, 5) Seguimiento.
- Nueva Agenda de Trabajo Decente de Santa Fe 2017–2020 que, entre sus objetivos, continúa priorizando la prevención y erradicación del trabajo infantil en todas sus formas y el cumplimiento de las condiciones del trabajo adolescente protegido.

53. Como se menciona en el capítulo 2, la noción de senderos estratégicos refiere a las acciones principales propuestas por los gobiernos a fin de acercarse, de la manera más próxima posible, a los objetivos deseados de la política (Defensoría del Pueblo, 2017)

En el año 2019, un estudio realizado por la OIT junto al Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación y la CEPAL, analizó la situación de todas las provincias del país y elaboró un modelo que permite identificar el riesgo del trabajo infantil y adolescente a escala departamental (Mapa 3).

**MAPA 3.** Rango de riesgo de trabajo infantil en los departamentos de la provincia de Santa Fe



Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (2019).

A fines de 2020, la Cámara de Diputados de la provincia dio media sanción a la iniciativa que crearía por ley la Comisión para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y el Programa Centros de Cuidado Infantil. Para la elaboración de la ley hicieron sus aportes sectores involucrados en la problemática, representantes de gremios, la Organización Internacional del Trabajo, Defensoría de la Niñez, entre otros referentes e instituciones.

54 .....

**DT20:** “Existencia de programas anti-discriminación laboral en los Ministerios con perspectiva poblacional (mujeres, jóvenes, personas adultas mayores) o en los Ministerios con competencias en el tema

55 .....

**DT22:** Existencia de programas que fomenten la inserción laboral en condiciones dignas de población vulnerable o tradicionalmente discriminada: jóvenes

### 4.3.2.2 Políticas de trabajo para Juventudes: del Programa Nueva Oportunidad al Santa Fe Más 54 55

En el período analizado, se identifican importantes esfuerzos del Estado provincial para trabajar con población joven en situación de alta vulnerabilidad social, desvinculada y con referencias débiles respecto a las instituciones estatales y/o sociales. El Programa Nueva Oportunidad puede considerarse un sendero estratégico que comenzó a implementarse a modo de prueba piloto en el año 2013 en la ciudad de Rosario. A partir del año 2014, extendió su alcance territorial al integrarse al Plan ABRE y se avanzó en su institucionalización a partir del decreto Provincial 2160/17 en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. El Programa trabajaba sobre cinco componentes centrales que, combinados, facilitaron un abordaje integral: **1)** acompañamiento territorial por parte de equipos territoriales para sostener los vínculos humanos, la movilidad y el traslado de los grupos y el alojamiento para situaciones excepcionales, **2)** trayectos pedagógicos, en el formato de capacitaciones en oficios tradicionales y talleres formativos y culturales, **3)** tercer tiempo, dirigido al fortalecimiento de espacios de intercambio de experiencias y debates, **4)** incentivo económico y **5)** diseño de trayectorias posibles para la integración social, laboral, educativa y cultural. El acompañamiento a las y los jóvenes en territorio fue uno de los componentes centrales de la propuesta e implicó la construcción de protecciones cercanas teniendo en cuenta que las condiciones del contexto social requieren de una presencia permanente para garantizar la consecución de los objetivos. Durante la puesta en marcha del Programa Nueva Oportunidad, a diferencia de los programas tradicionales de becas de capacitación en oficios, los grupos de jóvenes eran acompañados por trabajadores del Estado y/o miembros de organizaciones sociales, religiosas o políticas con anclaje territorial que participan en el programa a partir de la firma de un convenio con el Estado. 17.745 jóvenes participaron del programa de 28 localidades de la Provincia en 2019 (Nueva Oportunidad, 2020). Se destaca que 55 mujeres trans participaron de instancias de capacitación del programa (Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

En la búsqueda de respuestas desde una mirada integral a las problemáticas de las juventudes, el Programa Nueva Oportunidad avanzó en la inserción laboral joven mediante la articulación con dos programas provinciales:

- «Nexo Oportunidad», dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, promueve la realización de experiencias laborales concretas para los y las jóvenes participantes del programa Nueva Oportunidad por el término de un año de duración y un máximo de veinte horas semanales en distintas empresas. Se busca fortalecer la trayectoria formativa, la adquisición de competencias laborales y el desarrollo de aptitudes, conocimientos y habilidades. 152 lograron realizar prácticas laborales en 27 empresas y cooperativas de Rosario durante mayo del 2018 (Ministerio de Desarrollo Social, 2019).
- «Emprende Joven» se crea en el año 2017 desde la Secretaría de Juventudes para promover proyectos y emprendimientos de jóvenes de entre 18 y 35 años con impactos sociales, económicos y/o ambientales que fortalezcan su autonomía y contrarresten el desempleo juvenil. 19 emprendimientos formaron parte de la iniciativa (Ministerio de Desarrollo Social, 2019).

- «AcercaRSE», dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, apoya el fortalecimiento y/o la creación de empresas sociales —también denominadas unidades productivas— que permitan incluir a jóvenes en situación de vulnerabilidad en procesos de formación y capacitación para lograr competencias y autonomía laboral. 150 jóvenes participan en 20 Unidades Productivas (Ministerio de Desarrollo Social, 2019)

Ante el cambio de gestión a nivel provincial en diciembre de 2019, este programa cambia su denominación a Plan Santa Fe Más, y durante el primer semestre de 2020 pasa por un proceso de redefiniciones.<sup>54</sup> Actualmente, el Santa Fe Más continúa siendo un programa destinado a jóvenes (entre 16 y 30 años) que están fuera de los circuitos laborales y educativos formales. Entre sus objetivos, se destacan la inserción laboral, promover el desarrollo productivo regional, mejorar la calidad de vida, reducir las violencias y reconstruir vínculos comunitarios en el territorio. Para esto, el gobierno provincial trabaja en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, municipios y comunas y sindicatos. 18.000 jóvenes de 50 localidades participaron y se realizaron 1000 talleres formativos en 2020 (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2020).

#### 4.3.2.3 Políticas de Economía Social y Solidaria<sup>55</sup> <sup>56</sup>

Como el período de estudio de este trabajo corresponde a los años que van entre 2010 y 2020, no se puede dejar de mencionar la creación en el año 2011 de la Subsecretaría de Economía Social dependiente del Ministerio de Desarrollo Social como un hito relevante en torno a cómo se organiza la institucionalidad del Estado, que implicó por primera vez la creación de un área específica en la provincia y permitió alcanzar escala provincial para el desarrollo de políticas públicas de economía social y solidaria (Lozeco y Sotto, 2020). A partir del cambio de gestión del año 2015, la Subsecretaría de Economía Social es trasladada al Ministerio de Producción y, al mismo tiempo, es jerarquizada al conformarse como Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social que, entre sus funciones, debe entender en la elaboración de políticas de promoción del desarrollo territorial, la economía social, el asociativismo y emprendedurismo, la agricultura familiar y la planificación local (Decreto provincial 0216/2015).

De acuerdo a la información presentada por el gobierno de la provincia de Santa Fe (Casella, 2015), el presupuesto de la Subsecretaría de Economía Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social entre los años 2012 y 2015, registró un crecimiento de los fondos dirigidos a la puesta en marcha y fortalecimiento de proyectos socio-productivos, cana-

<sup>54</sup>. El marco normativo del Nueva Oportunidad sigue vigente en el mes de abril de 2021, en tanto la nueva resolución del Santa Fe Más se encuentra pendiente de aprobación.

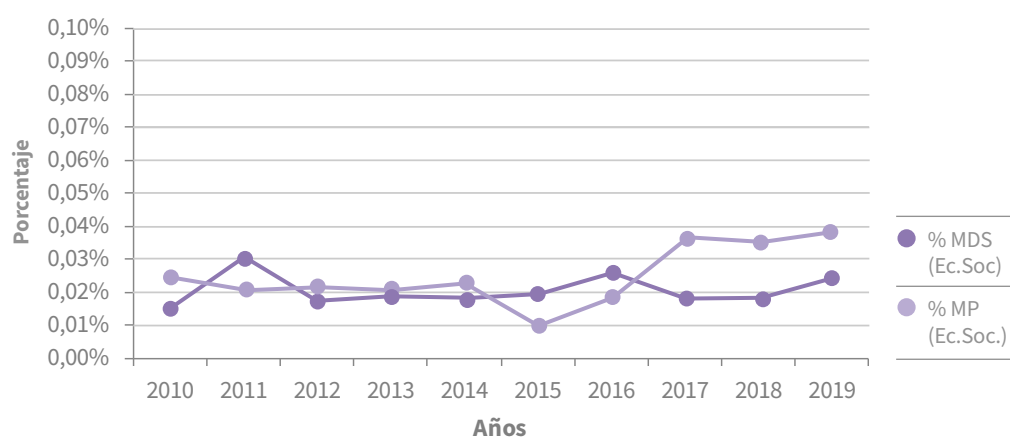
<sup>55</sup>. Para profundizar sobre las políticas públicas de economía social y solidaria en la provincia de Santa Fe, se recomienda especialmente el estudio de Lozeco y Sotto (2020), realizado en convenio entre la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe y la Universidad Nacional del Litoral.

lizados a través del Programa de Fortalecimiento de la Economía Social. Según las entrevistas realizadas, el área provincial fue incrementando su presupuesto desde el año 2011 hasta el 2019 y el presupuesto planificado fue sobreejecutado durante los últimos tres años (Entrevista funcionario, 2020). El gráfico 26 permite analizar de manera comparativa el presupuesto asignado a políticas destinadas a promover la economía social por ambos Ministerios durante el período de estudio, es decir, la expectativa de gasto para cada ejercicio anual y su peso relativo en relación al presupuesto total de la Administración Pública Provincial. Se evidencia que, por el lado del Ministerio de Desarrollo Social, en 2011 se produjo un incremento en la importancia relativa del gasto estimado para la economía social en tanto se observa que llega a superar el 0.03% del presupuesto provincial (mientras en el resto del período oscila entre el 0.025 y el 0.020%). Con respecto al Ministerio de Producción, el presupuesto asignado a la economía social alcanza un aumento relativo considerable a partir del año 2017 cuando casi llega a alcanzar el 0.04% del presupuesto provincial (previo a lo cual se ubicaba por debajo 0.025% alcanzando incluso el 0.010%).

Más allá del traspaso del área de economía social al Ministerio de Producción, en el Ministerio de Desarrollo Social continuó existiendo una Dirección con presupuesto asignado a tal fin. Si tomamos el presupuesto de forma conjunta que ambos ministerios destinaban a esta política, es posible evidenciar que en el año 2019 se alcanzó el 0.064% del presupuesto provincial, que implica la máxima proporción en todo el período.

Al analizar el gasto ejecutado del Ministerio de Producción se corrobora que ha habido una sobreejecución presupuestaria y en el año 2016 el gasto ejecutado se acerca al 1% del presupuesto provincial. En relación al Ministerio de Desarrollo Social, no se ha publicado la información del gasto ejecutado con la desagregación necesaria para realizar este análisis.

**GRÁFICO 26.** Porcentaje del presupuesto en economía social sobre el total del presupuesto provincial. Comparación entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Producción. Años 2010–2019.



Fuente: elaboración propia en base a información proveniente de los presupuestos de la provincia de Santa Fe. Años 2010 a 2019.

**TABLA 29.** Ministerio de la Producción de la Provincia. Gasto ejecutado en Programas y Políticas de Empleo. Años 2010 a 2019.

Año	Millones de \$ Políticas de empleo Ministerio de la Producción de la Provincia	Millones de \$ Total Gasto Ejecutado de la Adm. Públ. Pcial.	% ejecutado pcial. en Políticas de empleo respecto del gasto ejecutado pcial. total
2010	1,60	21.188,53	0,008%
2011	1,57	30.326,95	0,005%
2012	2,00	36.220,40	0,006%
2013	3,46	47.497,19	0,007%
2014	4,78	65.787,70	0,007%
2015	4,46	90.487,66	0,005%
2016	53,02	124.116,07	0,043%
2017	154,99	168.146,50	0,092%
2018	93,33	213.841,25	0,044%
2019	104,29	318.111,28	0,033%

Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del portal web del Gobierno de la provincia de Santa Fe. Cuentas de Inversión. Años 2010 a 2019.

Si bien el paso al Ministerio de Producción fue una demanda histórica de las organizaciones de la economía social y solidaria, se identifican limitaciones para trabajar con población con derechos vulnerados en tanto la lógica del Ministerio de producción prioriza el sistema productivo; a diferencia de la lógica desde el Ministerio de Desarrollo Social, que se enfoca en las vulnerabilidades en los territorios y grupos sociales (Entrevista ex-funcionario, 2019). De esta manera, se reafirma el hallazgo del estudio realizado por el equipo de Evaluación de Políticas Sociales y Derechos Humanos en el año 2017, cuando se estableció que, como contracara del progreso en la jerarquización del área de economía social, a nivel provincial, se detecta que la dependencia del Ministerio de Producción no ha logrado adaptar las políticas a poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, en tanto se identifican desafíos de articulación entre el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Desarrollo Social para favorecer el acceso de las poblaciones más vulnerables (Defensoría del Pueblo, 2017).

En 2016, se lanza el Plan Provincial de Economía Social y Solidaria en el que convergieron acciones de diversas áreas (Ministerio de Producción, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Reforma y Gobierno y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) que se ordenan en tres ejes: fortalecimiento institucional, educación y promoción de la economía social, y financiamiento e incentivos para el desarrollo de la economía social (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2020).

Resulta necesario destacar como un sendero estratégico la sanción de la ley Provincial 13.710/2017 de Protección y apoyo a las empresas recuperadas por las personas trabajadoras. El proceso participativo de construcción de la ley fue destacado por diversos actores entrevistados (entrevistas especialistas, 2021; entrevista diputado provincial, 2021; entrevista representante cooperativa, 2021). La participación de las personas trabajadoras de las empresas recuperadas de la provincia y otras organizaciones permitió identificar sus



principales demandas en relación a la intervención del Estado y finalizó en el diseño colectivo de la ley. Este proceso colectivo podría extenderse a otras instancias vinculadas con el diseño y la implementación de las herramientas de promoción promovidas por esta norma y especialmente sería deseable su replicabilidad en relación a otras iniciativas de economía social y solidaria (Deux Marzi; Beckmann y Cardozo, 2019). En la entrevista al diputado provincial que presentó este proyecto de ley, se subraya también que se trató de una votación unánime de las dos cámaras con fuerte participación del movimiento de empresas recuperadas en toda la provincia. Se reglamentó en 2019 y en 2020 se avanzó en algunos de los derechos consagrados en esa ley como la reducción del 30% en la tarifa de energía eléctrica para las empresas recuperadas. Asimismo, entre las señales de progreso, el Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social fue creado como un ámbito de articulación y promoción del sector tradicional de la economía social y solidaria para la definición de posicionamientos estratégicos y su vinculación con los gestores de políticas públicas (Deux Marzi; Beckmann y Cardozo, 2019).

Según el estudio realizado por Lozeco y Sotto (2020), a nivel provincial, particularmente a partir del año 2012, se reconoció un «resurgimiento» de políticas públicas de promoción de la ESS con los mismos fines pretendidos a nivel nacional, pero con la particularidad de presentar escasa articulación con las políticas públicas nacionales.<sup>56</sup> Estas últimas fueron implementadas en línea directa con las organizaciones.

Más allá de la creación de un área específica a nivel provincial y los avances mencionados, entre las limitaciones relevadas en las entrevistas sobresale que esta temática debería tomar mayor prioridad en la agenda de los diversos ministerios y del gobierno provincial y, en consecuencia, dotar de mayor escala a las políticas públicas en materia de economía social. Las dificultades principales son la necesidad de profundizar el abordaje territorial y la coordinación multinivel, como claves para ganar escala, y la falta de una política de recursos humanos para avanzar en la profesionalización a nivel territorial (Entrevista ex-funcionario, 2021). Estas limitaciones también se relevan en las entrevistas realizadas a representantes del Poder Legislativo (2021) que sostienen que la agenda legislativa en torno al derecho al trabajo requiere ampliar el registro del debate acerca de los problemas del mundo del trabajo e incorporar la cuestión de la economía social y solidaria. La agenda de la comisión de asuntos laborales, que ha sido reconocida como comprometida y dinámica por diversos actores entrevistados, se centra en la protección de derechos de sectores del trabajo formal que se ven vulnerados por distintas acciones, y en avanzar con algunos derechos donde la legislación va quedando atrasada (por ejemplo, una modificación del régimen de licencia que incorpora la perspectiva de género que tiene media sanción y la ley de ART). Así, en estos espacios predomina la voz de las personas trabajadoras del mundo formal y sindicalizados, a diferencia de lo que sucedía en el Congreso de la Nación, donde los actores de la economía popular tenían más presencia (Entrevista diputada provincial, 2020).

<sup>56</sup> Para profundizar en el detalle de políticas públicas de economía social y solidaria que se implementan en la provincia de Santa Fe se recomienda especialmente el sitio web del Observatorio de Políticas Públicas de la Economía Popular, Social y Solidaria (2021).



## 4.4 Mecanismos y procesos para el acceso a la justicia laboral

La existencia de un derecho exige la creación de acciones judiciales y mecanismos de reclamos que debe disponer una persona, titular de un derecho, como garantía ante la falta de cumplimiento (Defensoría del Pueblo, 2019). La justiciabilidad o exigibilidad implica una técnica de garantía de cumplimiento de obligaciones del Estado y, para esto, los derechos exigen identificar mecanismos de seguimiento, de reclamo y de responsabilidad que involucre a los actores del proceso de producción de las políticas.

En materia de incumplimiento de obligaciones vinculadas al derecho al trabajo y libertad sindical, las denuncias ante posibles vulneraciones se presentan en los Juzgados Laborales existentes en la provincia. La organización del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe en materia laboral se compone de 19 jueces de Primera Instancia (de los cuales 10 son mujeres) y 15 Jueces Laborales de 2da Instancia (de los cuales 6 son mujeres).<sup>57</sup> (Poder Judicial. Respuesta a solicitud de información, 2020). En cuanto a la distribución territorial, en la ciudad de Santa Fe, actualmente existen 5 Juzgados de Primera Instancia en lo laboral y una Cámara de Apelación en lo laboral compuesta por dos Salas y en la ciudad de Rosario, existen 10 Juzgados de Primera Instancia en lo Laboral, y 1 Cámara de Apelación en lo Laboral conformada por tres salas. En las Circunscripciones N° 3, 4 y 5 (Venado Tuerto, Reconquista y Rafaela) existen Juzgados de Primera Instancia en lo Laboral, pero no hay Juzgados de Segunda Instancia específicos del fuero, sino que existen Cámaras Civiles, Comerciales y Laborales. En las sedes donde no hay Juzgados Laborales específicos, existen Juzgados multifuero que tienen competencia civil, comercial y laboral.

Uno de los mecanismos para garantizar el acceso a la justicia laboral de la población tradicionalmente discriminada es la gratuidad para las personas trabajadoras en las causas laborales (Poder Judicial. Respuesta a solicitud de información, 2020). La gratuidad es un beneficio para la persona trabajadora, tanto en la instancia judicial como en la instancia administrativa, dentro del Ministerio de Trabajo.<sup>58</sup> Pueden visualizarse desventajas en el acceso a la justicia para las personas trabajadoras no registradas en relación a personas trabajadoras registradas, ya que estas últimas cuentan con el acompañamiento (asesoría legal) de los gremios en general; mecanismo al que no acceden quienes trabajan en condiciones de informalidad (Entrevista ex-funcionario, 2020). De todas formas, los mecanismos administrativos y judiciales reconocen los derechos de las personas trabajadoras no registradas e incluso en las respuestas judiciales, las sanciones al empleador son superiores que cuando el trabajo se encuentra registrado (Entrevista especialista, 2021). Es posible identificar otras instancias de atención previas a los mecanismos administrativos y judiciales que brindan asesoramiento, por ejemplo, en la Defensoría del Pueblo o en el Colegio de Abogados en convenio con Municipalidad de Rosario en los distritos. En cuanto a los procesos para garantizar el acceso a la justicia, se registra que en los Juzgados Laborales de la ciudad de Santa Fe, entran anualmente aproximadamente 1.500 expedientes, y se dictan 800 sentencias durante el mismo período, mientras que en los Juzgados Laborales de Rosario ingresan anualmente 2.500 expedientes y reciben sentencia definitiva aproximadamente 1.000 expedientes<sup>59</sup> (Poder Judicial. Respuesta a solicitud de información, 2020).

57

**DT25:** Personas encargadas de impartir justicia pertenecientes a la jurisdicción laboral por cada 10.000 habitantes (desagregado por unidades político administrativas) y por sexo-género y edad.

58

**DT27:** Existencia de mecanismos que garanticen el acceso a la justicia laboral para población de escasos recursos económicos, población con discapacidad, de origen étnico, traductores culturales.

59

**DT28:** Número de entradas y salidas de causas en la jurisdicción laboral (nivel de resolución).

El tiempo promedio de demora entre el inicio del expediente y la sentencia definitiva, en Santa Fe es de 550 días (1 año y medio aproximadamente) y en la ciudad de Rosario 900 días (2 años y medio aproximadamente) <sup>60</sup> (Poder Judicial. Respuesta a solicitud de información, 2020). Esto evidencia las importantes dificultades en los procesos para garantizar el acceso a la justicia. Las entrevistas realizadas confirman esta problemática al valorar que la Justicia Laboral está sobrepasada, principalmente en la ciudad de Rosario, por lo cual, diversos actores (Colegio de Abogados de Rosario, jueces, empleados judiciales y gremios), vienen reclamando la creación de más juzgados. El problema principal detectado es que la primera audiencia de conciliación con el empleador debería ser a los 2 meses y tarda, efectivamente, un año y medio. Producto del proceso de incidencia de los diversos actores mencionados, se aprobó la ley 13.840/2019, iniciativa del Poder Ejecutivo, que propone la creación de juzgados de conciliación y la figura del juez de conciliación, pero esta iniciativa no crea un juzgado sino una instancia previa, que no contaría con jueces pero sí con funcionarios capacitados con métodos alternativos de mediación de conflictos (Entrevista ex funcionaria, 2021). Si bien la Ley fue promulgada, no se avanzó en su implementación, aunque se habían abierto los concursos. En relación a esta iniciativa, se identificaron diversas posturas en los actores entrevistados: mientras algunos consideraron que hubiera sido un avance aunque no la resolución del colapso del fuero laboral; otros consideraron que en realidad esa mediación tendría un efecto extorsivo, en tanto implicaría para la persona trabajadora la necesidad de aceptar ese acuerdo como única posibilidad de esperar todo el tiempo que implica la sentencia (Entrevista ex–funcionaria, 2021; Entrevista, especialista, 2021). Las personas entrevistadas acuerdan que el principal problema es que la creación de estos juzgados implica un costo alto y las prioridades políticas marcan otra agenda, mientras que, por otra parte, se avanzó, por ejemplo, en la celeridad de los juicios penales con la reforma del Sistema Penal. Sin embargo, garantizar la celeridad del acceso a la justicia en materia del derecho al trabajo continúa siendo una materia pendiente.

Para sintetizar, se identifican avances en la existencia de mecanismos administrativos, judiciales y la gratuidad en los procedimientos para favorecer el acceso a la justicia laboral para población de escasos recursos económicos. Sin embargo, se identifican importantes dificultades en los procedimientos para el acceso a la justicia en relación al tiempo promedio de duración de un proceso en la jurisdicción laboral, lo que redundaría en una vulneración del derecho al trabajo. En cuanto a los indicadores de resultados de acceso a la justicia, prácticamente no hay datos disponibles, lo que evidencia la necesidad de fortalecer los procesos de sistematización de la información del Poder Judicial así como también las instancias de monitoreo y evaluación.

## 4.5 Producción y acceso a la información pública del derecho al trabajo en la provincia de Santa Fe

61 .....  
**DT30:** Existe una encuesta de hogares a nivel nacional para monitorear el funcionamiento del mercado laboral.

El acceso a la información pública y a la participación es uno de los principios transversales de la matriz de la presente evaluación, sin embargo, tal como hemos evidenciado en las evaluaciones anteriores realizadas por el equipo de evaluación de Políticas Sociales y Derechos Humanos, la producción y el acceso a la información pública con enfoque de derechos resulta aún un desafío fundamental en la institucionalidad vigente<sup>57</sup>. Se entiende el derecho al acceso a la información pública como una facultad de la ciudadanía y una obligación de los Estados, en sus tres poderes (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial), que viabiliza la realización de los principios republicanos de publicidad de los actos de gobierno, de transparencia de la gestión pública, de rendición de cuentas, de participación en los asuntos públicos, así como también de los principios de libertad de expresión y de pensamiento (Defensoría del Pueblo, 2019). En cuanto a la legislación para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, si bien a nivel nacional se sancionó la ley 27.275/2016 (reglamentada por el Decreto 206/2017), en el ámbito provincial, aunque han existido distintas iniciativas legislativas, ninguna fue aprobada y este derecho es regulado por el decreto 0692/2009, que involucra sólo al Poder Ejecutivo, como proveedor de información pública, y excluye expresamente al Poder Legislativo y al Poder Judicial.

En relación a la producción de información respecto al derecho al trabajo, existen instrumentos periódicos para monitorear el mercado laboral: la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizada en forma conjunta por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), quien fija normas técnicas y metodológicas, y las áreas provinciales de estadística, en el caso de la provincia de Santa Fe por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censo (IPEC), encargadas de su ejecución. <sup>61</sup>

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH)<sup>58</sup> es una encuesta de propósitos múltiples que releva información sobre hogares y personas en torno a las siguientes temáticas: situación laboral, características demográficas básicas (edad, sexo, situación conyugal, etc.), características migratorias, habitacionales, educacionales e ingresos. Más allá de su gran amplitud temática, los aspectos laborales adquieren una relevancia central. Entre los conceptos principales que permiten dar cuenta de la relación de la población con el mercado de trabajo se encuentra el de condición de actividad, categoría ocupacional, subempleo, informalidad, entre otros. La EPH es un relevamiento continuo con periodicidad trimestral (se dan 4 estimaciones por año), en el año se definen los siguientes trimestres:

**57.** Para profundizar sobre el acceso a la información pública de la Provincia de Santa Fe se recomienda revisar la matriz de vacancia de información con enfoque de derechos en el capítulo 6 del libro *Progresos y Desafíos de los Derechos en la Provincia de Santa Fe* (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2019).

**58.** Parte de este apartado retoma lo trabajado por el equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, especialmente el capítulo 3, que profundiza el marco metodológico de la evaluación desde el enfoque de derechos en «Progresos y Desafíos de los Derechos en la Provincia de Santa Fe» (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2019).

62

**DT34:** Periodicidad con la cual se publican los principales indicadores del mercado laboral: mensual, bimensual, trimestral, semestral, anual.

63

**DT31:** La encuesta nacional sobre el mercado laboral permite las siguientes desagregaciones con significancia estadística: a. Rural/Urbana

**TABLA 30.** Periodicidad de la Encuesta Permanente de Hogares

Trimestre	Meses
1	Enero, febrero, marzo
2	Abril, mayo, junio
3	Julio, agosto, septiembre
4	Octubre, noviembre, diciembre

Fuente: elaboración propia.

En el caso particular de las publicaciones referidas al mercado de trabajo, tasas e indicadores socioeconómicos se realizan con una periodicidad trimestral, específicamente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año <sup>62</sup>. Los destinatarios de la EPH son los hogares de aglomerados urbanos, con lo cual la desagregación con significación estadística entre rural/urbano no es posible por medio de este instrumento. Su cobertura geográfica incluye un total de 31 aglomerados agrupados por región: <sup>63</sup>

- *Región Gran Buenos Aires:* Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Partidos del Gran Buenos Aires.
- *Región Cuyo:* Gran Mendoza; Gran San Juan; Gran San Luis.
- *Región Nordeste (NEA):* Corrientes; Formosa; Gran Resistencia; Posadas.
- *Región Noroeste (NOA):* Gran Catamarca; Gran Tucumán–Tafí Viejo; Jujuy–Palpalá; La Rioja. Salta; Santiago del Estero–La Banda.
- *Región Pampeana:* Bahía Blanca–Cerri; Concordia; Gran Córdoba; Gran La Plata; Gran Rosario; Gran Paraná; Gran Santa Fe; Mar del Plata; Río Cuarto; Santa Rosa–Toay; San Nicolás–Villa Constitución.
- *Región Patagónica:* Comodoro Rivadavia–Rada Tilly; Neuquén–Plottier; Río Gallegos; Ushuaia–Río Grande; Rawson–Trelew; Viedma–Carmen de Patagones.

La encuesta produce estimaciones trimestrales válidas para:

- Cada uno de los 31 aglomerados urbanos.
- El total de 31 aglomerados agrupados.
- Aglomerados del interior: todos los aglomerados excluido Gran Buenos Aires
- Conjunto de aglomerados agrupados en 6 regiones estadísticas
- Conjunto de aglomerados con 500.000 y más habitantes: en los que se incluyen los aglomerados urbanos Gran Santa Fe y Gran Rosario, entre otros.
- Conjunto de aglomerados con menos de 500.000 habitantes.

Otra limitación de la EPH es que no brinda información sobre la provincia de Santa Fe en su conjunto sino solamente puede tomarse como válida individualmente la información correspondiente al Aglomerado Gran Rosario y al Aglomerado Gran Santa Fe. Esta falta de

cobertura provincial de la EPH se había superado con la implementación de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos, un operativo nacional que se llevó a cabo durante todos los terceros trimestres de cada año desde el 2010 al 2014 e incorporaba a la muestra de la EPH, las viviendas particulares pertenecientes a localidades de 2000 y más habitantes para todas las provincias (con excepción de la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Este instrumento resultó un gran avance a fin de obtener información periódica de la población urbana de todo el país (INDEC, 2011: 3), aunque, a partir de 2015 se discontinuó su publicación (Defensoría del Pueblo, 2019).

La producción de información con enfoque de derechos requiere desagregación de los indicadores generales por variables como sexo, etnia o raza, grupo de edad, nivel educativo, quintil de ingreso, condición de actividad, región, entre otros. La desagregación de información resulta central en la matriz de derechos humanos para identificar desigualdades en línea con el principio de igualdad y no discriminación.

**64** .....  
**DT31:** La encuesta nacional sobre el mercado laboral permite las siguientes desagregaciones con significancia estadística: a. Rural/Urbana, b. Por sexo/identidad de género, c. Por divisiones político-administrativas, d. Por grupos etarios, e. por grupos étnicos, f. Para población con discapacidad, g. Por deciles de ingreso, h. Por actividad económica y por posición ocupacional

**TABLA 31.** Desagregaciones de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) **64**

Desagregaciones del Enfoque de Derechos	EPH
Rural/urbana:	No, sólo aglomerados urbanos.
• Sexo:	Si
• Identidad de género:	No
• Divisiones político-administrativas:	No: representatividad por provincia Si: 31 aglomerados urbanos, regiones estadísticas, aglomerados de 500.000 y más habitantes, aglomerados de menos de 500.000 habitantes.
• Grupos etarios:	Si
• Grupos étnicos:	No
• Población con discapacidad:	Sí lo pregunta en la encuesta, no lo presenta en los indicadores.
• Deciles de ingreso:	Si
• Actividad económica:	Si
• Posición ocupacional:	Si

Fuente: elaboración propia.

Así resulta que la EPH no constituye una herramienta diseñada para dar cuenta de indicadores de derechos humanos, ya que como otras encuestas de hogares presenta considerables limitaciones a la hora de brindar información confiable para el nivel de desagregación requerido (Defensoría del Pueblo, 2019). Las dificultades de desagregación de información se acrecientan al considerar cada uno de los aglomerados urbanos de la provincia, donde el tamaño de la muestra no es suficiente para que esas desagregaciones tengan representación estadística. Además, la Encuesta Permanente de Hogares permite conocer indicadores laborales del mundo adulto y urbano, pero presenta serias limitaciones como instrumento

65 .....

**DT33:** Existe un portal virtual público de la entidad que administra las estadísticas a nivel nacional (y provincial) donde se presentan de forma periódica los principales indicadores del mercado laboral

para medir el trabajo infantil (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe, 2011; Entrevista especialista, 2020).

Los organismos encargados de la producción de información estadística a nivel nacional (INDEC) y provincial (IPEC) presentan indicadores del mercado de trabajo en sus portales virtuales públicos. <sup>65</sup>

66 .....

**DT32:** Existencia de adecuación de las encuestas a la diversidad cultural y de lenguas y a las personas con discapacidad

Estado Nacional:

INDEC: <https://www.indec.gob.ar/>

Trabajo e ingresos: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-31>

El INDEC publica información estandarizada de la Encuesta Permanente de Hogares sobre mercado de trabajo, pobreza e ingresos de los hogares. Asimismo, pone a disposición las bases de datos de esas encuestas mediante: a) Bases REDATAM, para usuarios no especializados, que permiten obtener cruces y frecuencias de manera rápida y sencilla y b) Bases de microdatos, para usuarios especializados, que requieren trabajar con programas de procesamiento de datos estadísticos (INDEC, 2020).

Estado Provincial:

IPEC: <http://www.estadisticasantafe.gob.ar/>

Mercado laboral: <http://www.estadisticasantafe.gob.ar/tema/mercado-laboral/>

El IPEC presenta los principales indicadores del mercado de trabajo de los aglomerados de Santa Fe que permiten hacer un seguimiento de la evolución de las tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación, ordenado en relación a:

- Tasas e indicadores socioeconómicos de los Aglomerados de la provincia de Santa Fe y
- Series históricas

Es posible identificar diferentes herramientas e instrumentos que monitorean diversos aspectos del mercado laboral, implementadas tanto desde los Ministerios de Trabajo a nivel nacional y provincial como desde otras áreas<sup>59</sup>. Asimismo, existen diversas encuestas instrumentadas por el INDEC para relevar la situación de las personas que tradicionalmente sufren discriminación, aunque su representación es para regiones y no provincias y no se desarrollan periódicamente; por ejemplo: estudio nacional sobre el perfil de las personas con discapacidad (2018), población afrodescendiente (2010); pueblos originarios (2010). <sup>66</sup> Cabe destacar, como un sendero estratégico, que el INDEC está trabajando en la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo que permitirá observar cómo es la distribución del tiempo

<sup>59</sup>. Desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación pueden destacarse la Encuesta Nacional a trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (ECETSS) 2018, el estudio Condiciones de empleo, trabajo y salud de Trabajadoras Domésticas de Casas Particulares. 2018; la encuesta sobre Percepciones del Sistema de Riesgos del Trabajo y condiciones de salud y seguridad en el trabajo; encuesta a trabajadores de la pesca en altura sobre condiciones de trabajo y salud; encuesta a asalariados agrarios sobre empleo, protección social y condiciones de trabajo y salud; la Encuesta Nacional a Trabajadores en establecimientos sobre Empleo, Trabajo, Condiciones y Medioambiente Laboral.

entre el trabajo remunerado y no remunerado y, además, indagar sobre las desigualdades con perspectiva de género. <sup>67</sup> La metodología de esta encuesta se propone superar las principales limitaciones de su antecedente principal que se implementó en el tercer trimestre de 2013, cuando el Instituto aplicó un módulo de uso del tiempo y trabajo no remunerado en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), para el total de 2000 localidades más habitantes (INDEC, 2020).

Según la Ley Orgánica de Ministerios de la provincia de Santa Fe, ley Provincial 13.920/2019, entre las funciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la provincia, se comprende que debe «entender en la elaboración de estadísticas, estudios e investigaciones que proporcionen un mejor conocimiento de la problemática del trabajo, del empleo, la capacitación laboral, los ingresos y la seguridad social». Como parte de estas funciones y por medio de la Resolución 173/2011, se crea el Observatorio Laboral (OL)<sup>60</sup> en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, destinado a la elaboración, análisis y difusión de un conjunto de indicadores vinculados al empleo en la provincia y su evolución. De esta manera, el Observatorio Laboral de la provincia de Santa Fe tiene por objetivo brindar información actualizada de corto y largo plazo sobre el mercado de trabajo, para el análisis y la toma de decisiones relacionadas al empleo y la dinámica laboral. Se trata de una herramienta que ofrece información sobre empleo privado registrado a nivel provincial, regional, departamental, aglomerados urbanos Gran Santa Fe y Gran Rosario y para cada una de las localidades de la provincia con el objetivo de que diversos actores (funcionarios comunales, municipales, del Estado provincial, investigadores y usuarios en general) puedan disponer de información actualizada de corto y largo plazo sobre la magnitud, características y evolución del mercado laboral (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2020). La información proviene de los registros administrativos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y fue adaptada para uso estadístico. Según la entrevista realizada a una ex asesora del Ministerio de Trabajo (2020), este proceso de adaptación fue, en una primera instancia, un esfuerzo artesanal que implicó la sistematización de CDs físicos de la AFIP con las declaraciones juradas de las empresas para que esa información cruda tenga utilidad estadística. El acceso a la información es público y gratuito, y en todos los casos, la información puede visualizarse online, o descargarse en formato Excel o PDF para generar una semblanza del mundo laboral formal.

Una limitación de la información provista por el OL es que este se centra en el mundo del trabajo formal. A partir de esto, desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia y con apoyo de la OIT, se llevó a cabo un proyecto para trabajar en el mundo de la informalidad, que implicó armar una mega base de datos con las actas digitalizadas de las inspecciones laborales con el objetivo de conocer qué atributos de las unidades de producción explican en mayor medida el aumento de la probabilidad de detectar empleo no registrado y su posterior regularización (Carné, Trevignani y Muruaga, 2017). Este pro-

**67** .....  
**DT21:** Existencia de programas orientados a la conciliación de la vida laboral y familiar, y al reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado.

**60.** El sitio web del Observatorio Laboral es: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/156879>. Para acceder a la base de datos y hacer consultas, ingresar a «trámite»



ceso de sistematización de información permitió una aproximación a los principales determinantes de la informalidad (que fueron la actividad productiva y el territorio) con un análisis desagregado por distintas regiones y, al mismo tiempo, permitió también plantear una estrategia para focalizar las inspecciones y mejorar la detección del trabajo informal (Entrevista ex-asesora Ministerio de Trabajo, 2020). Las conclusiones de este estudio se orientan a reforzar las inspecciones en las localidades del aglomerado Gran Rosario y de los departamentos del sur provincial, focalizando en las empresas de menor tamaño y de reciente constitución, que se dedican a actividades como la producción de alimentos, bebidas y tabaco, la construcción y los servicios de alojamiento y comidas, tareas que emplean en mayor medida mano de obra joven (Carné, Trevignani y Muruaga, 2017). Finalmente, otro proyecto destacado del Ministerio buscaba analizar las trayectorias de regularización de las relaciones laborales detectadas como no registradas durante las inspecciones realizadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) de la provincia de Santa Fe (Carné, Trevignani y Muruaga, 2019). Este trabajo buscaba indagar en las trayectorias de regularización, armar el seguimiento de los mismos casos en el tiempo, antes y después de la inspección, para entender cuánto duraba el efecto de la inspección, lo que permitió armar un calendario de revisita de los inspectores en función de cada actividad (Entrevista ex-asesora Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2020)

Estos diversos proyectos fueron apoyados por la OIT, se orientaron a la producción de información, su utilización para la toma de decisiones orientadas a mejorar las políticas públicas, así como también a transparentar el acceso a la información pública. Entre las debilidades, los recursos humanos asignados a estas tareas dentro de la estructura estable del Ministerio eran limitados. Como fortaleza la innovación de utilizar «las huellas del sistema», esto es, los registros administrativos que implica convertir una huella que deja un individuo en un sistema en un dato estadísticamente confiable (Entrevista ex-asesora Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2020).

La normativa provincial sobre el acceso a la información pública no alcanza a los poderes legislativo y judicial, lo es un problema de larga data que ha generado la presentación de diversos proyectos de ley, aún no aprobados. Dentro del Poder Legislativo, el mecanismo de las Audiencias Públicas se entiende como una caja de resonancia porque es un espacio que está garantizado por la Constitución Provincial pero también es el ámbito institucional donde se escucha la heterogeneidad de opiniones de la ciudadanía (Entrevistas, 2020). Como debilidades, se identificó un bajo nivel de rendición de cuentas, en tanto las páginas web no resultan lo suficientemente accesibles, el control al poder ejecutivo y el pedido de informes en múltiples ocasiones no se responde y cuando sí, no está disponible fácilmente para todos los legisladores y aún menos, para la ciudadanía en general (Entrevistas, 2020). En cuanto al Poder Judicial, como se evidenció en el apartado de acceso a la justicia, ha respondido con celeridad a los pedidos de información del equipo, aunque es necesario mejorar los sistemas de información e incluir indicadores de resultados con información accesible a la ciudadanía. Para finalizar, se encuentran coincidencias entre los diversos actores entrevistados en que la opacidad en torno a las políticas públicas y la falta de transparencia es uno de los principales problemas de la política santafesina.



En coincidencia con este diagnóstico y considerando que el Observatorio Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se limita al empleo formal, puede detectarse como una señal de progreso la conformación del Observatorio de Políticas Públicas de la Economía Popular, Social y Solidaria (OPPEPSS)<sup>61</sup> en el año 2017 en el marco de la Red Universitaria de Economía Social y Solidaria, con participación de la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Nacional del Litoral, entre otras. Se propone como un dispositivo de búsqueda, registro y difusión de los organismos públicos y sus políticas de promoción de la economía popular, social y solidaria, en tanto uno de los principales obstáculos en la gestión de estas políticas reside en el acceso a la información y a los canales para solicitar y efectivizar las prestaciones del Estado (Deux Marzi y otros, 2020, entrevista especialista, 2020).

Desde la Universidad Nacional de Rosario, se conformó en diciembre de 2019 la Usina de Datos, dentro del Área de Ciencias, Tecnologías e Innovación para el Desarrollo. Entre sus objetivos se encuentran producir y analizar indicadores de fenómenos económicos y sociales como la pobreza, la situación ocupacional y la actividad económica de Rosario y la región, se complementa con el análisis de la realidad social local con enfoques transversales: de género, ciclo de vida (especialmente en niños, niñas, jóvenes y adulto/as mayores) y sustentabilidad. La Usina de Datos se propone, así, aportar al análisis de una realidad cada vez más diversa y compleja y contribuir al debate público y a las necesidades de información para la toma de decisiones de los actores locales, tanto estatales como no estatales.

68

**SPO6:** Impulso de medidas de acción positiva en materia de género, población LGBTI y personas con discapacidad y adolescentes trabajadores.

**DT20:** Existencia de programas anti-discriminación laboral en los Ministerios con perspectiva poblacional (mujeres, jóvenes, personas adultas mayores) o en los Ministerios con competencias en el tema

**DT22:** «Existencia de programas que fomenten la inserción laboral en condiciones dignas de población vulnerable o tradicionalmente discriminada (mujeres, jóvenes, LGBTI, personas con discapacidad, y otros.)»

**DT04:** Existencia de políticas públicas o programas en las siguientes áreas: c) Programas anti-discriminación por motivos étnicos, de género o por discapacidad en materia laboral;

## 4.6 Señales de progreso <sup>68</sup>

### 4.6.1 Señal de progreso 1: Medidas de acción afirmativa en materia de género, población LGBTI y personas con discapacidad<sup>62</sup>

Las medidas de acción positivas o afirmativas para las personas trabajadoras, especialmente para los diversos grupos que viven discriminación, refieren a un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas, en un aspecto o varios aspectos de su vida social, para alcanzar la igualdad efectiva (Naciones Unidas, 2002). Es una señal de progreso que haya acciones dirigidas a otorgar mayores posibilidades personas en situación de desventaja ya que forman parte de un avance gradual hacia el goce y el ejercicio del derecho al trabajo.

En relación a las mujeres,<sup>63</sup> a nivel nacional, se ha identificado un amplio recorrido de medidas de acción positiva vinculadas al derecho al trabajo y a favorecer su participación en

<sup>61.</sup> <http://oppepss.uns.edu.ar/>

<sup>62.</sup> Las políticas analizadas en el capítulo dirigidas a población joven también pueden ser consideradas como medidas de acción afirmativa.

<sup>63.</sup> Nos referimos a las mujeres teniendo en cuenta el expreso reconocimiento a las identidades de género autopercibidas a partir de los avances normativos como el derecho a la identidad de género, (Ley Nacional 26.743/2012) incluida la rectificación registral del sexo, y el cambio de nombre de pila e imagen en el DNI, el derecho al matrimonio para los contrayentes del mismo sexo (Ley Nacional 26.618/2010, de Matrimonio Igualitario).

**69** .....  
**DT19:** Existencia de cuotas de género en cargos públicos o privados u otras acciones afirmativas contempladas en la legislación.

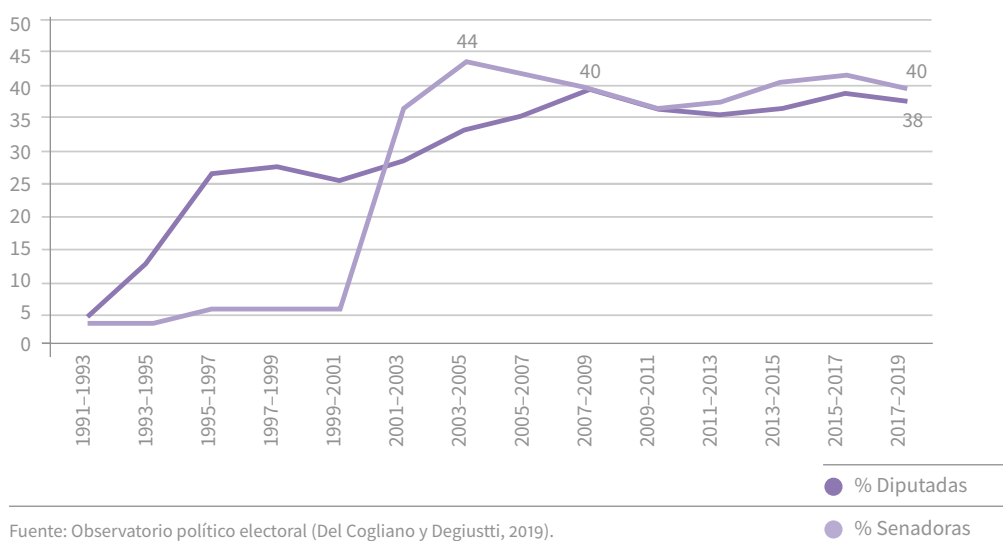
**70** .....  
**DT11:** Porcentaje de mujeres en el funcionariado público.

la toma de decisiones. El *Cupo Sindical* para garantizar la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en el acceso a cargos electivos y partidarios que se encuentra establecido en la Constitución Nacional en los artículos 75 y 37 y en la ley Nacional 25.674/2002 establece la participación femenina en cargos sindicales. Más allá de la existencia de dicha ley, la participación de las mujeres en muchos de los sindicatos sigue siendo una deuda pendiente, en tanto en la práctica el cupo femenino no siempre encuentra amplia aplicación y la participación no alcanza a los puestos jerárquicos, con excepción de algunos sindicatos (Agencia de Noticia-UBA, 2016; Sitio gremial, 2019; entrevistas representante de sindicatos, 2019). En función de las entrevistas realizadas, es posible señalar que la participación de las mujeres y el tema de género ha ingresado en la agenda de los sindicatos, aunque en algunos dirigentes aún predomina una visión tradicional que no cuestiona la división sexual del trabajo al reconocer su participación en instancias administrativas y no jerárquicas. En otros sindicatos, se han incorporado temas de género como la educación sexual integral.

#### 4.6.1.1 Medidas de acción afirmativas para el acceso de las mujeres a la toma de decisiones **69 70**

Argentina ha sido un país pionero en medidas afirmativas para garantizar el acceso de las mujeres a cargos de toma de decisiones ya que en 1991, se sanciona la ley Nacional 24.012, que establece un piso mínimo de representación de mujeres en las listas partidarias para los cargos Legislativos Nacionales, que debían estar compuestas de, al menos, un 30% de mujeres, aunque su aplicación efectiva en el Senado se retrasó hasta 2001, año en que la elección comenzó a ser directa (Del Cogliano y Degiustti, 2019).

**GRÁFICO 27.** Participación de las mujeres en el Congreso Nacional



Según los datos que muestra el Gráfico 27, con la implementación y perfeccionamiento de la norma, la participación femenina en ambas Cámaras logró alcanzar un promedio del 40% en los últimos años. En 2017, se sanciona la ley Nacional 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política que establece que las listas legislativas deberán contener un 50% de candidatas mujeres de forma intercalada.

A nivel provincial, la Ley de Cupo para el poder legislativo fue sancionada en el año 1992. En octubre de 2020, se sancionó la ley Provincial 14.002, reglamentada por Decreto 1442/2020, que establece el principio de paridad de género en la composición e integración del Poder Legislativo<sup>64</sup>, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, partidos políticos, entes públicos o con participación estatal y asociaciones, consejos y colegios profesionales.

Para calibrar la importancia del avance normativo, aún mejorable, resulta interesante considerar el índice de Participación de las Mujeres<sup>65</sup> en la provincia de Santa Fe<sup>66</sup>. En relación al Poder Ejecutivo provincial, la participación de las mujeres, de acuerdo a la nómina de autoridades, se mantiene en el 28% tanto en el período 2015–2019 como en la gestión que asume en diciembre del 2019. Si bien ha habido mujeres ocupando el cargo de vicegobernadora (por primera vez en 2003) y actualmente también es así, la nueva ley de paridad garantiza la participación femenina en el más alto cargo de decisión a nivel provincial. En relación a los cargos ministeriales, entre 2016 y 2017, se registró un aumento considerable de la participación de las mujeres del 14% al 36% y se mantuvo en ese mismo nivel en la gestión que asume a finales de 2019. Dentro del ámbito Legislativo, el IPM en 2017 fue del 27,5% al promediar ambas Cámaras, sin embargo, la Cámara de Senadores presentaba un IPM crítico, que se mantiene hasta la actualidad: 5,2% (19 Senadores, sólo una mujer) mientras que la Cámara de Diputados provincial presentaba un IPM del 36% en 2017; esto es: de 50 diputados/as, 18 son mujeres (Subsecretaría de Políticas de Género, 2018). En la actualidad aumentó a 23 mujeres del total de 50 diputados/as, lo que implica que la participación de las mujeres alcanza al 46%. En el Poder Judicial, tanto en 2017 como en la actualidad solo una mujer ocupa un cargo en la Corte Suprema de Justicia, de un total de 7 Magistrados, lo que indica una participación de las mujeres del 14,28%. Sin embargo, si se tiene en cuenta la totalidad de cargos jerárquicos existentes en el Poder Judicial provincial, habría que resaltar que la participación de las mujeres alcanzó un 51.75% de la totalidad de los puestos de decisión (entre magistrados, funcionarios y funcionarias de los ministerios) (Subsecretaría de Políticas de Género, 2018).

<sup>64</sup>. En el caso del senado provincial la posibilidad de reelección indefinida es un límite a los mecanismos que establece la ley para garantizar el principio de paridad si no se avanza en la reforma del marco normativo que implique limitar los mandatos.

<sup>65</sup>. El «Índice de Participación de las Mujeres» (IPM) es una herramienta de análisis construida por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) para el relevamiento de puestos de máxima autoridad en la vida social, económica y política e instituciones de orden nacional, provincial y municipal.

<sup>66</sup>. Los datos aquí presentados se obtuvieron de Defensoría del Pueblo (2019) y la Subsecretaría de Políticas de Género (2018) y se actualizaron a partir de un proceso de elaboración propia en función de la nómina de autoridades de la Provincia y la información disponible en los sitios web de ambas cámaras (Diputados y Senadores).

Para los ámbitos de gestión local, en base a datos de 2017, sobre 363 municipios y comunas que tiene la provincia, solo un 7,7% correspondían a cargos ocupados por mujeres. Existían solo 8 intendentas sobre un total de 51 municipalidades (15,6%) y 20 presidentas comunales sobre 312 comunas (6,4%). En la actualidad se registran 47 mujeres en cargos electivos locales sobre 365 municipios, esto es el 12,87%: la participación femenina alcanzó a 9 intendentas de 57 (16,07%) y a 38 presidentas comunales de 308 (12,33%). Más allá de este leve aumento, la participación de las mujeres en cargos electivos de los poderes ejecutivos locales es aún un desafío pendiente, aún más si se tiene en cuenta que actualmente los cargos ejecutivos para municipios y comunas cuentan con la posibilidad de reelección indefinida.

#### 4.6.1.2 Cupo laboral

El *Cupo Laboral Travesti Trans* es del 1% en el sector público nacional en cargos y contratos para personas travestis, transexuales y transgénero. El decreto Nacional 721/2020 estipula que, para asegurar el cumplimiento de este cupo, se hará una reserva de puestos de trabajo, en cualquiera de las modalidades de contratación, que podrán ser alcanzados por travestis y trans, sin ser requisito que hayan realizado o no la rectificación registral del sexo y el cambio de nombre de pila e imagen en su DNI. Por otra parte, para garantizar la igualdad real de oportunidades, la normativa establece mecanismos para que las personas aspirantes a los puestos de trabajo puedan completar sus estudios, en los casos que los tengan incompletos, de modo de cumplir con la normativa vigente en el empleo público en materia de formación educativa obligatoria. Por último, el Decreto también establece la capacitación en forma conjunta con el Instituto Nacional de la Administración Pública a las autoridades y el personal del Poder Ejecutivo Nacional, para asegurar que la inclusión en los puestos de trabajo del sector. Asimismo, resulta relevante el *Cupo Laboral Travesti Trans* del 5% en el sector público de la provincia de Santa Fe por ley Provincial 13.902/2019 y a los fines de garantizar el derecho al trabajo. La ley y su decreto reglamentario 0951/2020 representan un triunfo de las organizaciones y del activismo trans-travesti (Entrevista legislador provincial, 2020), además de una reivindicación histórica que se materializa con la apertura del registro único provincial «Vanessa Zabala», en el cual al mes de enero de 2021 se habían registrado más de 320 personas (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2020).

Desde el año 2016 y hasta 2019, se identifican 9 localidades de la provincia que cuentan con ordenanzas locales de cupo laboral trans y representan el 40% de la población de la provincia: Rosario (2016), Venado Tuerto (2017), Chañar Ladeado (2017), Capitán Bermúdez (2017), San Justo (2017), San José del Rincón (2018), Santo Tomé (2018), Ciudad de Galvez (2018) y Santa Fe capital (2018) (Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe, 2019).

En relación a las *personas con discapacidad*, el Cupo laboral es del 4% en el Estado nacional, que por ley Nacional 25.689/2002 se establece que el Estado debe ocupar y establecer reservas de puesto de trabajo exclusivas.

La ley Nacional 26.816/2012 crea el Régimen Federal de Empleo Protegido que tiene como objetivos: promover el desarrollo laboral de las personas con discapacidad mejorando el acceso al empleo y posibilitar la obtención, conservación y progreso en un empleo protegido y/o regular en el ámbito público y/o privado. La implementación se realiza a través de las siguientes modalidades de empleo y se encuentra vigente para todo el territorio.<sup>67</sup>

- 1) Taller Protegido Especial para el Empleo (TPEE);
- 2) Taller Protegido de Producción (TPP) y
- 3) Grupos Laborales Protegidos (GLP).

El Cupo laboral del 4% para personas con discapacidad en el Estado provincial, según la ley Provincial 13.853/2019, establece un cupo en los tres poderes del Estado, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, empresas del Estado Provincial, sociedades del Estado, las empresas mixtas y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos. Desde la Dirección de Empleabilidad Inclusiva de la provincia de Santa Fe, se confeccionó un Registro Único de Aspirantes para el ingreso de personas con discapacidad al sector público y privado, donde inscribieron 170 personas al mes de octubre (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2020)

La norma provincial prevé la implementación de medidas en ámbitos laborales con el objetivo de prohibir la discriminación, proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones trabajo, que sean justas y favorables, seguras y saludables, con igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, que se proteja contra el acoso, y se garantice reparación por agravios sufridos, etc. En el art. 38, se establece que los empleadores que concedan empleo a personas con discapacidad tendrán derecho al cómputo de una deducción especial en la base imponible del impuesto a los ingresos brutos equivalente al cien por ciento (100%) de las retribuciones correspondientes al personal con discapacidad en cada período fiscal. Es importante destacar que la ley promueve la instalación de las distintas modalidades de empleo protegido contemplados en la ley Nacional 26.816/2011 para personas con discapacidad y/o empresas sociales integradas por personas trabajadoras con discapacidad. Durante la pandemia, hubo demandas para asistir a los Talleres Protegidos de Producción que desarrollan actividades en la provincia, con créditos de corto, mediano y largo plazo a tasa cero y/o ayudas económicas que les permitan afrontar sus obligaciones (Impulso, 2020; Página 12, 2020).

En el marco de un acuerdo de colaboración recíproca entre el Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe, Convenio 4.436/2011, con el «objeto de generar, consolidar y multiplicar las actividades de formación laboral de personas con discapacidad y generar instancias de capacitación en técnicas de producción forestal» ... «estableciendo que los Viveros Provinciales de Santa Fe y Santa Felicia dependientes del (entonces) Ministerio de Producción serán considerados destinos de los espacios de formación laboral» ... «siendo su finalidad la preparación ade-

<sup>67</sup>. Al momento de la finalización del estudio no hemos recibido respuesta a los pedidos de información para dar cuenta de la cantidad de modalidades implementadas en la provincia.

**71** .....  
**DT12:** Tasa de participación de personas con discapacidad desagregada por sexo-género que se encuentra económicamente activa.

cuada de una persona con discapacidad para su inserción en el mundo del trabajo» (Ministerio de Producción. Respuesta a solicitud de información, 2020).

Más allá de estos esfuerzos del Estado y en función de datos del INDEC (2018) para la región pampeana, donde se ubica la provincia de Santa Fe, la participación de personas con discapacidad dentro de la población económicamente activa es de 33,2%, por debajo del promedio nacional (35,9%). Así se observa que la tasa de actividad de las personas con discapacidad es significativamente inferior que la del total de población económicamente activa de los aglomerados urbanos de la provincia de Santa Fe, que supera el 54% en el período de estudio. <sup>71</sup> La tasa de empleo de las personas con discapacidad en la región pampeana es de 30,4%, por debajo del total nacional (32,2%) y, más aún, del total de la población urbana de la provincia de Santa Fe, que supera el 42% entre los años 2010 y 2019.

#### 4.6.2 Señal de progreso 2: Demandas, formato y consecuencias estratégicas-institucionales de las acciones de incidencia de la sociedad civil en relación al derecho al trabajo

La provincia de Santa Fe está atravesada por la diversidad que caracteriza a los mundos del trabajo en la actualidad, profundizada por la pandemia, lo que implica reconocer diversos tipos de relaciones (asalariada, cuentapropista o empleo autogestivo), formas organizativas de llevar a cabo estos trabajos (empresas privadas, cooperativas de trabajo, empresas recuperadas, administración gubernamental) así como también un amplio conjunto de organizaciones que luchan por el derecho al trabajo (desde sindicatos, federaciones o confederaciones gremiales hasta agrupaciones de cooperativas y de empresas recuperadas, organizaciones y movimientos sociales). Como contracara de esta diversidad, la visión e institucionalidad predominante se centra en el trabajo asalariado formal y, de esta manera, se restringe y se sintetiza la noción de trabajo, y deja en segundo plano otro tipo de relaciones como el empleo autogestivo. Las señales de progreso y las demandas del amplio espectro de organizaciones que luchan por el derecho al trabajo interpelan las regulaciones vigentes del trabajo, pero también a las formas de organización del capitalismo global, donde priman las desigualdades basadas en relaciones de poder que jerarquizan determinados sectores ante la debilidad de los modelos de Estados Sociales. Se pueden señalar demandas vinculadas directamente al derecho al trabajo y otras vinculadas indirectamente, que se desprenden de la dinámica de las propias organizaciones y colocan nuevos temas en la agenda pública. En la tabla 32, se presenta una síntesis de esta señal de progreso a partir de la información relevada en las entrevistas realizadas a organizaciones de la sociedad civil.<sup>68</sup>

<sup>68</sup>. Las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas se detallan al final del libro e incluyen a sindicatos, cooperativas, movimientos sociales, entre otros.

**TABLA 32.** Resumen de demandas, formato y consecuencias estratégicas institucionales de las acciones de incidencia de la sociedad civil relevadas en relación al derecho al trabajo

**Incidencia**

**Organizaciones**

- Sindicatos (y confederaciones sindicales)
- Movimientos que agrupan sindicatos Ejemplo: Movimiento Sindical rosarino,
- Movimiento Obrero Santafesino, Sindicatos por el medio Ambiente,
- Cooperativismo (federaciones y confederaciones): integradas, reivindicativas e «inducidas»
- Movimiento de Empresas Recuperadas
- Movimientos Sociales vinculados al cooperativismo «inducido» por el Estado y a unidades productivas (autogestivas pero no organizadas en cooperativas)

**Demandas**

*Directamente vinculadas al derecho al trabajo:*

- Salarios (aumentos, equiparación)
- Acceso a protecciones y seguridad social
- Las condiciones de trabajo y regularización de la informalidad laboral
- Mantenimiento de puestos o reincorporaciones ante despidos
- Ley de cooperativas de trabajo (acceso a protecciones de seguridad social)
- Organismo provincial de cooperativismo con mayor relevancia
- Proveedoras del Estado
- Financiamiento / desigualdades en el financiamiento
- Actualización y ampliación cobertura del salario social complementario
- Demanda de bonos en determinadas ocasiones
- Reconocimiento del trabajo y la mejora de sus condiciones
- Resistencia a las políticas nacionales del período 2015–2019

*Indirectamente vinculadas al derecho al trabajo:*

- Resistencia a las políticas nacionales del período 2015–2019
- Vivienda y acceso a servicios públicos
- Acceso a la tierra
- Derechos humanos
- Igualdad de género
- Defensa del medioambiente
- Adicciones

**Formato**

- Mesas de diálogo
- Espacios de concertación y negociación
- Paro/huelga
- Marcha/manifestación pública en la calle
- Corte
- Carpa
- Toma/ocupación
- Olla popular

*Luchas interseccionadas:*

- Entre diversos sindicatos
- Entre cooperativas y cooperativismo (Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social de Santa Fe)
- Entre sindicatos y cooperativismo
- Entre movimientos sociales de la economía popular
- Entre el movimiento obrero organizado y movimientos sociales de la economía popular (Plan de Desarrollo Integral).

(continúa en página siguiente)



---

**Consecuencias  
estratégicas  
institucionales**

*Procesos de incidencia:*

- Institucionalidad consolidada del trabajo asalariado
- Convenciones colectivas de trabajo
- Ley de empresas Recuperadas
- Ley 27.345/ 2016 prorroga la emergencia social y crea el Salario Social Complementario
- Plan Potenciar Trabajo: el monto del salario social complementario se equipara a la mitad del salario mínimo, vital y móvil
- Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y la Ley 27.453/2018 para la integración sociourbana de los barrios populares: 25% de las obras como mínimo, a las cooperativas de trabajo o grupos de la economía popular integradas, preferentemente, por los habitantes de dichos barrios.
- Procesos de contra-incidencia (estancamiento o regresividad de derechos):
- Adhesión a la ley de ART

*Procesos de incidencia trunco o pendientes:*

- Ley provincial de economía social
- Ley nacional de cooperativas de trabajo

---

Fuente: elaboración propia.

---

En primer lugar, la organización tradicional de sindicatos, que defiende principalmente los derechos de las personas trabajadoras asalariadas, presenta diversa capacidad de incidencia y negociación así como condiciones de trabajo —salarios y acceso a protecciones— profundamente desiguales. Dentro de las organizaciones gremiales, se identifican demandas vinculadas directamente al derecho al trabajo, que son parte de la larga historia del movimiento sindical en el país, como son los salarios, las condiciones de trabajo, los despidos y las situaciones de informalidad laboral.

A la vez, un conjunto de nuevas demandas que incluso interseccionan las luchas entre diversas organizaciones gremiales se hacen presentes. Por ejemplo, en relación a los derechos humanos, la igualdad de género y la defensa del medioambiente. La resistencia a las políticas nacionales del período 2015–2019 también ha sido un objetivo común que tendió a generar procesos de confluencia entre diversos sindicatos. Así también se han conformado asociaciones y movimientos que buscan unir las luchas de diversos sectores gremiales con objetivos comunes que atraviesan por un lado las reivindicaciones tradicionales y las trascienden por otro. Por ejemplo, se destaca el Movimiento Sindical Rosarino (MSR), que es una representación de la voluntad de variados sindicatos provenientes de la Confederación General del Trabajo (CGT) con el objetivo de romper el techo de cristal que los sindicatos tienen para plantear reivindicaciones laborales comunes, como no a los despidos, pero también para manifestarse el 24 de marzo por los derechos humanos y resistir unidos a las políticas neoliberales que implican un cercenamiento de derechos con una fuerte presencia en la calle y en la movilización pública (Entrevista representante gremial, 2021)<sup>69</sup>. Otro ejemplo

<sup>69</sup>. También se identifica el Movimiento Obrero Rosarino (MOR), como otra confluencia de sindicatos en la ciudad, que incluso ha articulado con el MSR en las luchas contra las políticas del gobierno nacional del período 2015-2019 (Redacción Rosario, 2019)



que una fuerza de diversos sindicatos es el Movimiento Obrero Santafesino (MOS), conformado en noviembre del 2017, siendo la primera vez que distintos gremios logran articular la organización obrera en la provincia de Santa Fe<sup>70</sup>. Aunque sea relativa su incidencia concreta, la representación es plural, amplia y territorial (Entrevista representante gremial, 2021).

La ampliación de las demandas hacia nuevos temas de la agenda pública se evidencia, por ejemplo, en la conformación del colectivo Sindicatos por el Medioambiente, compuesto de 9 sindicatos (aceiteros, jaboneros de VGG, ATE Santa Fe, Prensa, Municipales, COAD), que forman parte de la Marcha Plurinacional por los Barbijos contra las fumigaciones con agrotóxicos y sostienen que en la discusión por el ambiente los sindicatos tienen que estar sentados en la mesa en el marco de un esquema cuatripartito (Entrevista representante gremial, 2021). En las organizaciones sindicales han predominado los formatos más bien tradicionales, como la huelga y la manifestación y, comparadas con otras organizaciones, son los que han adoptado en menor medida los nuevos formatos de acción colectiva que aparecen en la Argentina en la década del noventa (como el corte, la carpa, la olla popular) (Shuster et alre, 2006)<sup>71</sup>. Las nuevas demandas que empiezan progresivamente a incluirse en las agendas sindicales generan un predominio de la presencia en la calle a partir de manifestaciones que visibilizan la movilización pública. Entre las consecuencias estratégicas institucionales, históricamente las instituciones laborales en Argentina se fortalecieron en torno a la defensa del trabajo asalariado, con lo cual, la normativa que defiende a estos sectores se encuentra ampliamente consolidada, tal como mostramos al inicio del capítulo. Las convenciones colectivas de trabajo, mencionadas anteriormente en el capítulo, pueden considerarse una forma institucionalizada de esta incidencia, que incluye espacios de concertación más flexibles y cercanos que buscan mayor equilibrio de poder entre capital y trabajo. En la provincia de Santa Fe, tanto en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo, la agenda se centra en la defensa del trabajo asalariado y las acciones se focalizan en los conflictos laborales de este sector y sus problemáticas predominantes como la informalidad laboral. Sin embargo, en los últimos años, hubo nuevas legislaciones, aunque estas distan de considerarse procesos de incidencia y lucha de las organizaciones gremiales. Por ejemplo, la ley 14.003/2020, de adhesión de la provincia de Santa Fe a la ley Nacional 27.348 de Riesgos de Trabajo (ley de ART) no puede ser considerada un proceso de incidencia de los sindicatos dado que, por el contrario, generó fuertes resistencias por parte de un gran sector de los mismos. En la adhesión provincial a la ley de ART, se incluyó un componente de monitoreo y seguimiento de la implementación de la misma mediante un Observatorio del Sistema de Comisiones Médicas Jurisdiccionales integrado por representantes de los Colegios de Abogados de la provincia,

**70.** Confluyen el Movimiento Sindical Rosarino (MSR), la CTA de Santa Fe, las regionales de CGT de San Lorenzo, Santa Fe, Venado Tuerto, Rafaela, Reconquista; UOM Villa Constitución, AMSAFE; ATE y FESTRAM, con el objetivo de manifestarse contra las políticas nacionales de este período (El Litoral, 2020).

**71.** Según Shuster et alre (2005), es posible agrupar los diversos formatos de protesta según sean estos viejos o nuevos: entre los primeros está el boicot, la concentración, la huelga de hambre, el lockout, el estado de alerta, la marcha, el paro/huelga, la toma, la ocupación, la sentada y el motín y entre los nuevos está el corte (de rutas, calles, vías), la muestra artística, la olla popular, el acampe, el cacerolazo, el basurazo, la cadena humana, el escrache, la carpa, ciberprotesta y el corte de teléfonos.

de la Cámara de Senadores, de la Cámara de Diputados, de las Cámaras de Apelaciones en lo Laboral y de las asociaciones sindicales y empresarias (Entrevista diputado provincial, 2021 y artículo 18 de la ley Provincial 14.003/2020). Asimismo, la ley Nacional 27555/2020 de Teletrabajo<sup>72</sup>, producto de los cambios en las modalidades de trabajo que impuso la pandemia, implicó resistencias por parte de algunos sindicatos y también de los representantes de empresarios (Ámbito, 2021).

En segundo lugar, el cooperativismo ha sido importante en la provincia, tanto desde su relevancia histórica, como a partir de las nuevas cooperativas conformadas en los últimos tiempos y las empresas recuperadas. En este punto, se distinguen: 1) cooperativas integradas que responden a la tradición cooperativa histórica generalmente caracterizadas por un buen desempeño económico y organizacional, 2) las cooperativas reivindicativas, que tienen como antecedente inmediato la experiencia salarial en una organización no cooperativa y 3) el nuevo formato que emerge con más fuerza desde principios del siglo XXI, las cooperativas «inducidas» por el Estado y en las cuales predominan sujetos excluidos, condición que deriva de su inserción en movimientos sociales reivindicatorios de derechos y necesidades (Vuotto 2011 en Hintze, 2018). Para este análisis también resulta relevante considerar la distinción entre economía social, solidaria y popular, planteada al inicio del capítulo<sup>73</sup>.

En relación al mundo de las cooperativas integradas y reivindicativas vinculadas al sector de la economía social tradicional, en la provincia de Santa Fe se destacan, por ejemplo, las cooperativas de servicios públicos como las eléctricas, así como también la experiencia emblemática de la Cooperativa SANCOR, entre otras<sup>74</sup>. Como dato relevante, el presidente actual de la Federación de Cooperativas de Trabajo (FECOOTRA) a nivel nacional es santafesino (siendo la primera cooperativa del interior del país en presidir este organismo), quien también es tesorero de la Confederación de Cooperativas de la República Argentina (COOPERAR) (Entrevista representante FECOOTRA, 2021). Es interesante mostrar cómo los avances en la organización cooperativa en ocasiones se refuerza desde la lucha gremial —por ejemplo, el surgimiento de cooperativas con acompañamiento de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) en el caso de la cooperativa «Cooperar 7 de mayo»—, mientras que en otros casos predominan las sospechas o prejuicios entre estos dos tipos de organizaciones —por ejemplo, algunos gremios o confederaciones gremiales consideran que la organización cooperativa es una forma de flexibilización de las personas trabajadoras—, lo que incide en que no haya apoyos o luchas conjuntas para avanzar en protecciones en este sector con una nueva ley (Entrevista representantes de cooperativas, 2021). En los últimos tiempos, en la provincia de Santa Fe se ha gestado un interesante cooperativismo de trabajo de desarrolladores de software, conformado por 11 cooperativas (5 en Rosario y 6 en Santa Fe), algunas de gran tamaño, que también pertenecen a la Federación Argentina de

<sup>72</sup>. La Ley Nacional de Teletrabajo fue reglamentada por el PEN mediante el decreto Nacional 2721/2021 quedando sin reglamentar los artículos 2, 3 y 4 referidos al contrato de teletrabajo, derechos y obligaciones y jornada laboral.

<sup>73</sup>. Estas tipologías en relación a diferentes tipos de cooperativas y la distinción entre economía social, solidaria y popular no implican categorizaciones dicotómicas, sino que en la práctica se entrecruzan y puede combinarse.

<sup>74</sup>. Para ampliar se recomienda una breve reseña histórica del movimiento cooperativo en la provincia (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2021).

Cooperativas de Trabajo de Tecnología, Innovación y Conocimiento (FATTIC), conformada actualmente por 25 cooperativas (Entrevista representante de cooperativa, 2021). Las principales demandas de estos actores se centran en la necesidad de una nueva Ley de cooperativas de trabajo que considere lo que es el trabajo asociado y genere condiciones de seguridad social. Como cooperativas integradas o reivindicativas, estos actores sostienen que presentan condiciones de hacer aportes y, de este modo, garantizar accesos a jubilación y salud, pero es necesaria una ley que regule esto (Entrevista representantes de cooperativas, 2021). Actualmente, la seguridad social en estas cooperativas se resuelve de diversas formas, en general, están en el sistema del monotributo (lo que consideran deforma su sistema ya que no son autónomos), deben contratar seguros de trabajo cuando deberían tener una ART y en cuanto a la salud precisan contratar una prepaga, atenderse en la salud pública y sólo en algunos casos pueden acceder a la obra social sindical (Entrevista representante de cooperativa, 2021). Asimismo, se reclama la creación de un organismo provincial que trabaje específicamente en temas de cooperativismo, que actualmente está en el Ministerio de Producción, pero consideran debería tener mayor relevancia y posicionarse como un organismo para fortalecer políticas específicas para el sector. Asimismo, sobresale entre las demandas, que se prioricen las cooperativas como proveedoras del Estado, lo que consideran debería ser un eje de trabajo, que incluso sería de utilidad para regular el precio de bienes y servicios. (Entrevista representantes de cooperativas, 2021). Además, solicitan desde el sector cooperativo mayor financiamiento para la renovación tecnológica, argumentan que es crédito que apuesta plenamente al trabajo (y no a la especulación financiera) y reclaman sobre las desigualdades de acceso al crédito entre la empresa privada tradicional (15 millones) y las cooperativas (2 millones), independientemente del tamaño de estas últimas (Entrevista representante de cooperativa, 2021). Este financiamiento también se demanda para generar proyectos con impacto social. Al igual que sucedió con las organizaciones sindicales, a estas demandas específicas se suman otro conjunto de demandas más amplias que estas organizaciones van asumiendo progresivamente, como los temas de género. En cuanto al formato, estas organizaciones participan en el Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social de Santa Fe, como un ámbito de articulación y promoción del sector para la definición de posicionamientos estratégicos que buscan incidir en las políticas públicas en vinculación con los gestores públicos. Por ejemplo, el caso de las observaciones realizadas al anteproyecto de Ley Federal de Economía Social, que finalmente no se sancionó.

Entre los procesos de incidencia de este conjunto de actores en la provincia de Santa Fe, la Ley de Empresas Recuperadas, ya mencionada anteriormente y valorada por el proceso participativo que implicó, es de suma importancia. En cambio, la Ley de Economía Social y Solidaria fue parte de un proceso de incidencia que quedó trunco en tanto la misma fue vetada en dos oportunidades y aún no se cuenta con una legislación provincial y tampoco con una ley de cooperativas a nivel nacional. Actualmente está en discusión el proyecto de crear una agencia independiente que permita estimular esquemas de organización cooperativa y que tengan los beneficios que les corresponden como trabajadores de cooperativas (Entrevista funcionario Ministerio de Producción, 2021).

Finalmente, se pueden enumerar un conjunto de organizaciones que incluyen las cooperativas «inducidas» por el Estado y también aquellas que, aunque realizan trabajos asociativos, no logran conformarse como cooperativas; todas ellas vinculadas al mundo de la economía popular y con fuerte asociación a movimientos sociales. Gran parte de estos movimientos sociales provienen de las organizaciones de trabajadores desocupados que emergieron en los años noventa, también llamadas organizaciones piqueteras por el formato de reclamo por medio de cortes de calle, que más allá de sus transformaciones, estuvieron en diálogo con diversos gobiernos nacionales. En los últimos años, es posible identificar un proceso de fortalecimiento de las organizaciones sociales de la economía social, popular y solidaria que han conformado diversas instancias colectivas como la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE)<sup>75</sup>. Las demandas de estas organizaciones y movimientos sociales se realizan a los diversos niveles de gobierno. Entre ellas, se destacaron la actualización del salario social complementario —que sea la mitad del mínimo vital y móvil— y la mayor incorporación de compañeras y compañeros en el mismo, la demanda de bonos en determinadas ocasiones como así también el reconocimiento del trabajo y la mejora de sus condiciones (Entrevista representante movimiento social, 2021). Se identifican demandas específicas por ramas, por ejemplo, en la organización del Movimiento de los Trabajadores Excluidos (MTE), la rama cartonera demanda «reciclado con inclusión», la rama textil «lugar para vivir y trabajo» —ya que son autoexplotados en un mismo lugar—, la rama rural «acceso a la tierra» porque la mayoría son arrendatarios, la rama ambulantes demanda «trabajar tranquilos en las calles» y la rama construcción, que un porcentaje de obras esté destinado a las cooperativas de trabajo (Entrevista representante movimiento social, 2021). También en estas organizaciones se detectan temas que trascienden las demandas directamente vinculadas al derecho al trabajo y se incluye el tema de adicciones (apoyo en las terapias e internaciones) y el tema de género (el reconocimiento de las promotoras de género como una labor concreta que hacen) (Entrevista representante MTE y UTEPE, 2021). En estas organizaciones no se reclama por la Ley de Cooperativas porque explican que la cooperativa es solamente una herramienta que sirve para generar legalidad, por ejemplo, para firmar un convenio. En cambio, la demanda de ser proveedores del Estado es común a las cooperativas integradas o reivindicativas, en las «inducidas» por el Estado y, a la vez, en unidades productivas que no tienen una organización cooperativa. Se considera que el Estado tiene una potencialidad de contratación, pero también trabajar para el Estado otorga la posibilidad de resolver problemas sociales como el acceso a servicios públicos (agua, cloacas, etc.) de la población. Un ejemplo en este sentido es que diversos organismos provinciales (como la EPE e incluso las escuelas) tienen acumulada basura electrónica, lo que es un problema ambiental y, por otro lado, existe una unidad productiva en el marco del Programa Santa Fe Más «que puede hacerlo y está parada» (Entrevista militante de la economía social, 2021). Una propuesta en este sentido sería recuperar las notebooks del Programa Conectar Igualdad que están varadas en las escuelas (entrevista militante economía social, 2021) para generar sinergias entre los derechos al trabajo, al medioambiente y a la educación.

<sup>75</sup>. Creada en 2019 y conformada por la Confederación de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (CTEP), la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Barrios de Pie y el Frente Popular Darío Santillán

El formato de estas demandas varía desde mesa de diálogo con los distintos estamentos del Estado y la presentación de propuestas tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo, hasta la lucha en la calle y manifestaciones (Entrevista representante Mesa de Encuentro Barrial, 2021) e incluso los nuevos formatos de acción colectiva como el corte (de rutas, calles, vías) y la olla popular. Resulta interesante como formato de incidencia innovador la presentación del Plan de Desarrollo Humano Integral que incluye propuestas para la Argentina post pandemia impulsada por «dos grandes formas organizativas ligadas a la realidad del trabajo con y sin patrón: el sindicalismo tradicional —denominado habitualmente Movimiento Obrero Organizado— y el sindicalismo de la economía popular —conocido como Movimientos Sociales» (Plan de Desarrollo Integral, 2020). Este Plan también se tradujo a la provincia de Santa Fe para su discusión con el gobierno provincial. Una limitación interesante planteada en las entrevistas es que las discusiones en estas organizaciones se dan con el Ministerio de Desarrollo Social, que brinda subsidios y «tapa» las urgencias, sin embargo, se manifiesta la necesidad de discutir con otras áreas como medio ambiente, educación, trabajo, hábitat, etc. (Entrevista representante movimiento social, 2021).

Entre las consecuencias estratégicas institucionales de incidencia producto del fortalecimiento de las organizaciones sociales de la economía social, popular y solidaria se destacan la ley 27.345 que, en el año 2016, prorroga la emergencia social y crea el Salario Social Complementario, el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP) así como también la creación del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y la ley 27.453/2018 que crea el régimen de regularización dominial para la integración sociourbana de los barrios populares. La sanción por unanimidad de esta ley de integración sociourbana en el Congreso de la Nación y su posterior reglamentación (Decreto 819/2019) prevé la creación de un fideicomiso para el financiamiento de los costos de expropiación y proyectos de integración sociourbana y establece que las obras a realizarse en estos barrios deberán adjudicarse en un 25% como mínimo, a las cooperativas de trabajo o grupos de la economía popular integradas, preferentemente, por los habitantes de dichos barrios. Además, en el marco del Plan Potenciar Trabajo, el monto del salario social complementario se equipara a la mitad del salario mínimo, vital y móvil, como planteaban las demandas identificadas.

Para finalizar, como señalamos en el capítulo 2, las señales de progreso buscan captar la interdependencia de los diversos derechos, así como la interseccionalidad de las luchas y demandas de los actores colectivos para progresar en el reconocimiento de derechos. Así se identificaron luchas interseccionadas entre diversos sindicatos, entre diversas cooperativas y entre movimientos sociales de la economía popular, así como también entre sindicatos y cooperativismo, y entre el movimiento obrero organizado y los movimientos sociales de la economía popular. Sin embargo, estas luchas interseccionadas son aún incipientes y es necesario profundizarlas para potenciar procesos de incidencia que redunden en el progreso de los derechos.





**Capítulo 5.**  
Derecho  
a un Medio  
Ambiente  
Sano





## 5. Derecho a un Medio Ambiente Sano

MAS

« **1)** Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, y **2)** los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente. A partir de esos dos enunciados, y considerando la obligación general de los Estados de tomar medidas para garantizar los derechos consagrados en el PSS sin incurrir en discriminaciones, se deriva que las obligaciones para los Estados respecto del derecho al medio ambiente sano son al menos las siguientes: **a)** garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir; **b)** garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, servicios públicos básicos; **c)** promover la protección del medio ambiente; **d)** promover la preservación del medio ambiente; y **e)** promover el mejoramiento del medio ambiente<sup>76</sup>.

(Protocolo de San Salvador – Art. 11).

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (PIDESC), incluye el mejoramiento del medio ambiente como una de las medidas que deben adoptar los Estados para asegurar el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. En numerosas oportunidades el Comité del PIDESC se ha pronunciado sobre la dimensión ambiental de los derechos protegidos en el Pacto. Si bien no existe una Observación General referida específicamente al derecho al medio ambiente sano, las observaciones 14 (sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud), 15 (sobre el derecho al agua) y 12 (sobre el derecho a una alimentación adecuada), aportan información útil para el caso del derecho al medio ambiente sano:

- El ejercicio del derecho al medioambiente sano debería guiarse por los criterios de disponibilidad, accesibilidad, sostenibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.
- Las condiciones medioambientales dependen del estado de distintos factores como por ejemplo: **a)** el aire, **b)** el agua, **c)** el suelo, **d)** los recursos forestales, **e)** la biodiversidad, **f)** los recursos energéticos, **g)** las condiciones atmosféricas, **h)** la generación de residuos, entre otras.
- Los Estados tienen obligaciones relativas a la protección del medio ambiente que son necesarias para el cumplimiento de otros derechos garantizados por los instrumentos del Sistema Interamericano y del Sistema Internacional de derechos humanos.

<sup>76</sup>. Se consideran acciones de protección al conjunto de medidas y estrategias tendientes a la conservación del ambiente y sus recursos naturales. Las acciones de preservación comprenden el conjunto de medidas y estrategias tendientes a evitar un daño o perjuicio al ambiente y sus recursos naturales. Estas medidas constituyen la forma más rigurosa de protección, su principal objetivo es mantener el estado de conservación de un sector a perpetuidad. El mejoramiento tiene como objetivo prevenir y eliminar las amenazas de los recursos afectados.

## 5.1 Marco teórico y operativo

En este capítulo se aborda el derecho a un Medio Ambiente Sano prestando especial atención a que su ejercicio depende del estado, preservación y protección de recursos naturales y factores como: **a)** el aire, **b)** el agua, **c)** el suelo, **d)** los recursos forestales, **e)** la biodiversidad, **f)** los recursos energéticos, **g)** las condiciones atmosféricas, y **h)** la generación de residuos, entre otras. El derecho al acceso a los Servicios Públicos Básicos forma parte, en el Protocolo de San Salvador, del derecho a un Medio Ambiente Sano (artículo 11). Como tal, y de manera específica, fue trabajado por el Equipo en 2019 y la publicación de ese año refleja los resultados principales de la evaluación realizada (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2019: 310–365), en base a información oficial que da cuenta del período que abarcó: 2010–2019. Como a la fecha, los datos y la información oficial no ofrecen modificaciones sustantivas que ameriten una actualización o retrabajo de evaluación de ese derecho, reenviamos a la lectura de dicha publicación para su conocimiento. La promoción de la protección, preservación y conservación del ambiente como parte de las obligaciones de los Estados organizan el recorrido del capítulo y conducen a poner en el centro los problemas y tensiones del modelo productivo y la necesidad de activar cambios radicales para frenar la degradación de los recursos naturales, proteger la biodiversidad y enfrentar el cambio climático.

En Argentina, la extracción ilimitada de bienes naturales a través del monocultivo de soja, la mega minería, la extracción de hidrocarburos y las nuevas formas de extracción como el *fracking* han dado como resultado el despojo de bienes, territorios y derechos de las poblaciones, así como también el deterioro de la naturaleza y las mayores desigualdades sociales y económicas (Vázquez Duplat, 2016). Las acciones que producen la degradación del medio ambiente afectan y vulneran a las personas, la biodiversidad y sus subsistemas y son interdependientes para garantizar el acceso a otros derechos como, por ejemplo, el derecho a la salud, a la alimentación adecuada, al acceso a los servicios públicos básicos, al trabajo, etc. Disminuir la vulnerabilidad implica tanto identificar los riesgos a los que está expuesto cada uno de los sectores, como diseñar e implementar medidas necesarias para disminuir los riesgos e impactos tanto como sea posible.

En primer lugar, el análisis de la información sobre los indicadores de medio ambiente se enfrenta con la juventud de la institucionalidad ambiental frente a la intensificación de los problemas derivados de la degradación ambiental. En el apartado Capacidades Estatales de este capítulo se aborda esta cuestión y se vincula el impacto y agotamiento de los recursos naturales con el modelo extractivo–productivo que se inicia con el proceso de expansión de la frontera agropecuaria basado principalmente en la sojización a principios de la década del setenta en Argentina. En segundo lugar, el análisis se cruza con las decisiones gubernamentales que planifican la acción pública en función del ingreso de divisas internacionales producto de la intensificación del modelo de desarrollo económico predominante.

Argentina ocupa el octavo lugar a nivel mundial en relación a su superficie y las distintas conjunciones en su territorio dan como resultado una amplia variedad de regiones ecológicas. La provincia de Santa Fe representa el 4,78 por ciento del total de la superficie del país, sobre los 2.780.000 km<sup>2</sup> que posee Argentina, y ocupa el 10° lugar entre las pro-

vincias argentinas. La provincia es una extensa llanura que oscila entre los 10 y los 125 metros sobre el nivel del mar. Debido a sus características geoeconómicas, en la provincia, ha predominado el modelo agroexportador que ha determinado el sistema productivo y de comercialización que han modificado el soporte físico (suelo, incluso agua), la organización social, la demanda e instalación de infraestructura, la distribución de la riqueza y las relaciones de fuerza alrededor del núcleo productivo histórico de la pampa húmeda. La expansión generalizada del modelo trigo-soja o su variante soja-soja ha corrido la frontera agropecuaria dando como resultado un modelo de desarrollo basado en «la intensificación de la producción mediante la simplificación extrema y el deterioro de la biodiversidad, (...) en Argentina, la superficie sembrada con soja representa en más de cuatro veces a la superficie total de Holanda. La producción ha impactado sobre el uso del suelo, avanzando no sólo sobre los predios particulares, sino también a los bordes de caminos, vías férreas, zonas potencialmente inundables, terrenos más pobres y frágiles, etc.» (Biassatti, 2016: 60).

La utilización de agrotóxicos es una de las mayores problemáticas identificadas que reúne un alto nivel de reclamos, denuncias, y advertencias por parte de un conjunto de actores sociales de espectro diverso. La producción industrial agropecuaria en la provincia se caracteriza por la utilización de semillas genéticamente modificadas para ser resistentes a ciertos plaguicidas. De su utilización se desprenden un sinnúmero de efectos adversos tanto en la salud de las poblaciones como del ambiente en sentido amplio.

En el mes de octubre de 2020 en una carta abierta al gobierno nacional, más de 1000 científicos expresaron su oposición a la Resolución 41/2020 del Ministerio de Agricultura que informa la aprobación de la «semilla, de los productos y subproductos derivados provenientes del trigo IND-ØØ412-7» solicitada por el Instituto de Agrobiotecnología de Rosario (Indear S.A.). El gobierno también autorizó, en el mismo trigo, el uso del peligroso agrotóxico glufosinato de amonio. La comunidad científica alerta sobre la nueva semilla, que impactará directamente en la mesa de los argentinos, porque el trigo es la base del pan. La autorización según señala la carta remite a un modelo de agronegocio nocivo en términos ambientales y sociales que causa pérdidas de biodiversidad, no resuelve los problemas de la alimentación y amenaza la salud, confrontando la seguridad y la soberanía alimentaria (Página 12, 28/10/2020). Investigadores del CONICET señalaron, además, que este trigo resistente a la sequía requiere del glufosinato de amonio, un herbicida 15 veces más tóxico para el ambiente que el glifosato y que se encuentra prohibido en muchos países. Sin embargo, el Ministro de la cartera de Ciencia, Tecnología e Innovación, calificó al nuevo trigo como «una herramienta importante para la economía local» (Chisleanschi, 2021).

En el último siglo, el progreso económico y social ha incidido en la degradación ambiental poniendo en peligro sistemas dependientes del desarrollo futuro y la supervivencia de las especies (Naciones Unidas, 2019). La degradación ambiental refiere al deterioro del medio ambiente a través del agotamiento de recursos como el aire, el agua y el suelo, la destrucción de los ecosistemas, la destrucción del hábitat, la extinción de la vida silvestre y la contaminación. Se produce a raíz de cualquier cambio o perturbación del medio ambiente que se perciba como perjudicial o indeseable. La degradación del medio ambiente es una de las diez amenazas oficialmente advertidas por el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los

desafíos y el cambio de las Naciones Unidas. La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas define la degradación ambiental como la reducción de la capacidad del medio ambiente para satisfacer objetivos y necesidades sociales y ecológicas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

Las condiciones impuestas por la predominancia del sistema productivo ponen en riesgo la conservación de elementos estructurales y funcionales básicos de los ecosistemas locales y de la biodiversidad autóctona en particular. Otro elemento a considerar, es que el valor de la tierra, por su potencial productivo e inmobiliario, ha hecho de los suelos de la pampa húmeda un terreno de disputa donde la conservación de la biodiversidad «no es una prioridad directa de los actores económicos implicados (Solbrig & Vera, 1997, en Biassatti, 2016).

De acuerdo a Svampa (2019), a inicios del presente siglo, las economías latinoamericanas fueron beneficiadas por los altos precios internacionales de los productos primarios (*commodities*), que transitaron un período de crecimiento económico, dando inicio al «ciclo progresista latinoamericano» hasta aproximadamente 2015–2016. La rentabilidad extraordinaria originada en el período agudizó el esquema de «las ventajas comparativas del boom de los *commodities*, negando o minimizando las nuevas desigualdades y asimetrías económicas, sociales, ambientales, territoriales, que traía aparejada la exportación de materias primas a gran escala. Frente al avance de los conflictos el fenómeno fue caracterizado como neoextractivismo, una nueva generación de extractivismo basado en el uso intensivo de agua, energía y recursos. Un denominador común es que el extractivismo como estilo de desarrollo se basa en la extracción y apropiación de la naturaleza, que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de una inserción internacional como proveedores de materias primas» (45).

También existe un extractivismo urbano, en relación al modelo de ciudad procedente del modelo neoliberal, que está en relación con las problemáticas habitacionales, sociales y ambientales de la ciudad. En las ciudades se registran altos niveles de contaminación sobre todo por el transporte motorizado, la generación de residuos domiciliarios y el consumo mercantilizado de recursos no renovables como el agua y otras energías (Pineda, 2020). El territorio santafesino no es ajeno a la tendencia mundial y nacional en relación al crecimiento de la población urbana. La distribución de la población se da de manera desigual en el territorio y las áreas metropolitanas de las ciudades de Rosario y Santa Fe<sup>77</sup> concentran a más del 50% del total de la población y esto implica un desafío para los gobiernos locales en materia de gestión ambiental. Las urbanizaciones de baja densidad no son ajenas al proceso explosivo ya que han generado notables desequilibrios ambientales por el aumento del consumo de suelo de valor ecológico y productivo, a la par de un profundo proceso de diferenciación socio residencial y de desigual acceso a bienes y servicios urbanos (Casares y Czytajlo, 2012). Si bien el extractivismo urbano no se aborda específicamente a lo largo del capítulo, que se organiza en base a la matriz de indicadores presentada en el Capítulo 2,

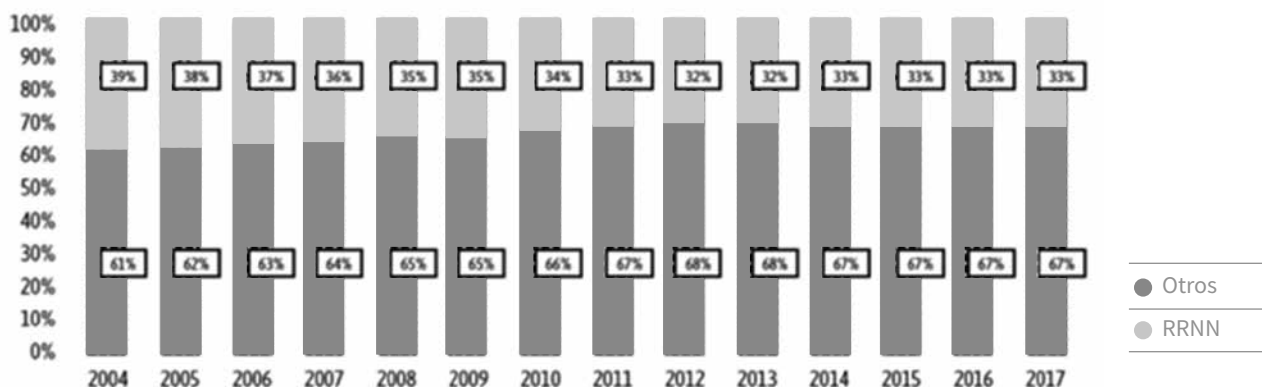
<sup>77</sup>. El área metropolitana Gran Santa Fe incluye a las ciudades de: Santa Fe, Santo Tomé, Recreo, Sauce Viejo, San José del Rincón, Arroyo Leyes y Monte Vera y el Área metropolitana Gran Rosario comprende a las ciudades de: Rosario, Villa Gobernador Gálvez, San Lorenzo, Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Pérez, Funes, Fray Luis Beltrán, Roldán, Puerto General San Martín y Soldini.

consideramos importante señalar este punto porque las ciudades no son espacios neutrales, están atravesadas y producen y reproducen impactos en el medio ambiente.

En relación al modelo productivo, Santa Fe ocupa un lugar muy importante en la economía nacional. La distribución de la población responde a las características de su geografía económica y las actividades agropecuarias se desarrollan en línea con el entramado del modelo agroexportador junto al desarrollo del sector secundario y terciario de la economía que se encuentra traducido en cinco sistemas productivos: el sistema de agroalimentos y biocombustibles; el sistema metalmecánico, químico y otras manufacturas; el sistema de empresas de base tecnológica; el sistema de turismo, comercio y servicios; y el sistema hídrico, forestal y minero, identificados y organizados en cadenas de valor (Plan Estratégico Provincial, 2012).

De acuerdo al informe Ambiental 2019 de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN, 2019), para medir la importancia relativa de los recursos naturales en la economía argentina se puede analizar la composición de algunos indicadores económicos como el producto bruto interno (PBI), la balanza comercial y la recaudación del Estado.<sup>78</sup> Según datos del Informe ambiental anual 2019 de FARN, con base en información de INDEC, en 2017, el 33% de los bienes y servicios producidos en Argentina dependían directamente de los recursos naturales o de manufacturas derivadas de los mismos.

GRÁFICO 28. Valor bruto de producción derivado directamente de recursos naturales. Argentina. Años 2004–2017.



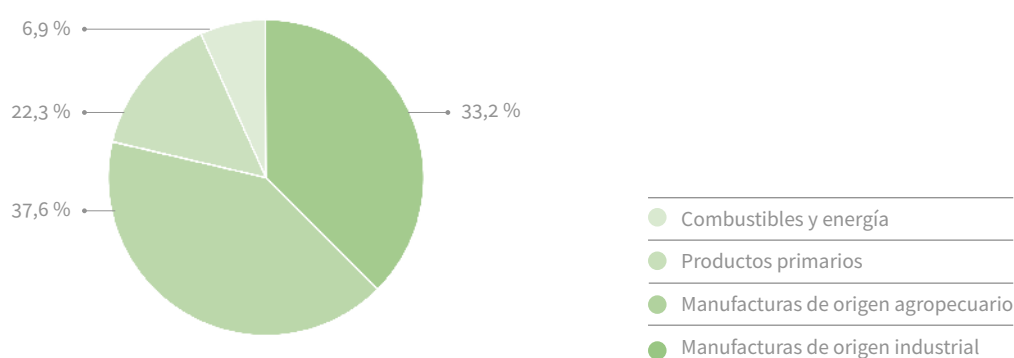
Fuente: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Informe ambiental anual 2019. Basado en INDEC 2018.

78. El PIB es uno de los agregados macroeconómicos más utilizados de las cuentas nacionales. Mide la producción total de bienes y servicios de un país durante un período determinado. Cuando dicha producción aumenta en términos reales, se dice que hay un crecimiento de la economía, mientras que la caída del PIB de un período se lee como una contracción de la economía (INDEC, 2020).

Al analizar la balanza comercial, el Informe manifiesta que los recursos naturales ganan mayor importancia en tanto el 67% de la misma deriva principalmente del sector agropecuario y de combustibles, ambos altamente dependientes y directamente vinculados a la explotación de los recursos naturales. Esto da cuenta de la alta dependencia de la producción y exportación de *commodities* para el ingreso de divisas, situación que no es exclusiva de Argentina sino que incluye al modelo de desarrollo de la región. (Gráfico 29)

La alta participación de las actividades primarias y secundarias en la balanza comercial y en el PBI resulta una característica del modelo de desarrollo que tensiona el derecho al medio ambiente sano y pone de manifiesto la necesidad imperiosa de medir el impacto de estas actividades en los recursos naturales y en el bienestar de las personas.

**GRÁFICO 29.** Composición de las exportaciones. Argentina. Año 2018.



Fuente: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Informe ambiental anual 2019. Basado en INDEC 2018.

## 5.2 Recepción del derecho al medio ambiente sano desde los ámbitos internacional, nacional y provincial

La primera Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente Humano, la Declaración de Estocolmo (1972), constituye el primer documento internacional en reconocer el proceso de globalización y en declarar el derecho a un ambiente sano. Desde ese año hasta 2015 en que se firmó a nivel internacional el Acuerdo del Clima en París, que refleja el primer acuerdo casi universal para detener el cambio climático mediante el compromiso firme de los Estados a adoptar medidas como la reducción de las emisiones, hubo evoluciones conceptuales (desde la mirada antropocéntrica hasta la ecocéntrica) y operativas sobre el derecho al medio ambiente. Con la firma de este Acuerdo se amplía por fin el contenido del derecho al medio ambiente y se lo dota de un carácter universal, en la medida en que se reconoce que afecta a toda la humanidad, presente y futura, y por ese motivo debe ser protegido y garantizado para el desarrollo de las personas. Como parte de este proceso evolutivo, no puede

dejar de mencionarse la creación, en el año 2012, de la figura del Experto Independiente para los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, en el seno del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. La importancia de este recorrido evolutivo (conflictivo) en el campo internacional de los derechos humanos es que muestra que se ha tomado conciencia de la necesidad de proteger el medio ambiente, no por el provecho económico que reporta, ni tampoco por ser un bien perteneciente a las personas, sino por ser un elemento esencial en sí mismo e inherente a la vida humana (De Luis García, 2018).

A partir de la Declaración de Estocolmo (1972), se han celebrado a nivel internacional Acuerdos Multilaterales en Medio Ambiente (AMUMA) sobre diversas temáticas que son mecanismos para multilateralizar el tratamiento de cuestiones ambientales y consisten en regímenes que establecen normas aceptadas por los países para enfrentar cuestiones de interés común. Estas cuestiones comunes pueden incluir el cambio climático, la protección de la biodiversidad, el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, el tráfico de especies en peligro, la producción de sustancias que agotan la capa de ozono, la desertificación, la producción y comercialización de contaminantes orgánicos persistentes, etc. Los AMUMA tienen, en general, un componente de cooperación internacional, y varios de ellos contienen normas comerciales o con impactos comerciales. La ratificación de este tipo de acuerdo implica expresar el consentimiento para obligarse y requiere del cumplimiento de dos pasos. Argentina ha participado y acompañado activamente las iniciativas de diversos organismos internacionales en relación al derecho al medio ambiente sano. En este sentido se han ratificado una serie amplia de acuerdos internacionales, esto es el consentimiento expreso (primer paso) y la sanción de leyes en cada caso (segundo paso). En la Tabla 33, se detallan los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente que se han ratificado.

La Constitución Nacional, con la reforma de 1994, consagra el derecho al medio ambiente sano <sup>72</sup> y establece sus diversos componentes y aspectos constitutivos. En el artículo 41 se establece que:

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. (art. 41)

Las autoridades velarán por la protección de este derecho, la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

En materia de recursos naturales, la Constitución establece (artículo 124) que «corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio» y consagra el principio del «federalismo concertado para la distribución de competencias legislativas y ejecutivas entre el Estado Nacional y las Provincias» (Isuani y Gutierrez, 2014: 306). En el artículo 75 (inciso 17) reconoce la preexistencia étnica y cul-



**TABLA 33.** Convenios en materia Medio Ambiental ratificados por Argentina

<b>Nombre del Convenio</b>	<b>Norma Legal</b>	<b>Objetivos</b>
Convenio de Basilea 1989 Basilea Suiza	Aprobada por ley Nacional 23.922 en marzo de 1991	Control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.
Convenio sobre la Diversidad Biológica 1992 Río de Janeiro	Aprobado por ley Nacional 24.375 setiembre de 1994	La conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres 1973 Washington	Aprobado por ley Nacional 22.344 en diciembre de 1980	Prohibir el comercio de especímenes.
Convenio sobre las Especies Migratorias d animales silvestres 1979 Bonn	Aprobada por ley Nacional 23.918 marzo de 1991	Conservación de las especies migratorias.
Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural 1972 París	Aprobada por ley Nacional 21.836 julio de 1978	Obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio.
Protocolo de Kyoto sobre cambio climátic 1997 Kyoto	Aprobada por ley Nacional 25.438 en junio de 2001	Reducción de emisiones de gases contaminantes.
Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono 1987 Montreal	Aprobada por ley Nacional 23.778 en mayo de 1990	Obligación de proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos nocivos de actividades humanas que modifican o pueden modificar la capa de ozono.
Convención de Ramsar sobre los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas 1971 París (Unesco)	Aprobada por ley Nacional 23.919 en marzo de 1991	Protección de los humedales.
Convenio de Rotterdam 1998 Rotterdam	Aprobada por ley Nacional 25.278 en julio de 2000	Promoción de la responsabilidad compartida a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente
Convenio de Estocolmo 2001 Estocolmo	Aprobada por ley Nacional 26.011 diciembre de 2004	Protección de la salud y humana y el medio ambiente sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs).
Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación 1994 París	Aprobada por ley Nacional 24.701 en setiembre de 1996	Luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en los países afectados por sequía grave o desertificación.
Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar 1982 Nueva York	Aprobada por ley Nacional 24.543 en setiembre de 1995	Facilitación de la comunicación internacional y promoción de los usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos.
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático 1992 Río de Janeiro	Aprobada por ley Nacional 24.295 diciembre de 1993	Estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.
Convención 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales 1989 Ginebra	Aprobada por ley Nacional 24.071 en marzo de 1992	Desarrollar con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

Fuente: elaboración propia en base a la normativa citada.



tural de los pueblos indígenas argentinos y establece garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural. Reconoce la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; regula la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano y asegura su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. En este mismo sentido, ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones. El Código Civil y Comercial, en el artículo 18, sobre los derechos de las comunidades indígenas reconocidas enuncia que tienen derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y de aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano según lo establezca la ley, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Nacional.

En cuanto al acceso a la justicia, según la doctrina (Brest, I.D. «Amparo Ambiental», id SAIJ: DACF200005), la Constitución Nacional de 1994 además de otorgar el estatus jurídico de derecho humano al Medio Ambiente sano y equilibrado (artículo 41, Capítulo «Nuevos derechos y Garantías»), marcó un adelanto importante para la defensa del medio ambiente, en términos operativos y no sólo declarativos, el consagrar la *acción de amparo* (artículo 43, segundo párrafo) como herramienta específica <sup>73</sup> para tutelar y exigir el derecho de toda persona habitante del territorio nacional a gozar de un ambiente sano y equilibrado. Esta acción también surge de instrumentos internacionales que adquirieron jerarquía constitucional a través del artículo 75, inciso 22, en particular de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), ese reconocimiento jerárquico constitucional constituye una, «precisa y positiva decisión del constituyente (...) de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente» (Ministerio Público Fiscal, 2018:10). Este derecho tiene una amplia recepción en los instrumentos internacionales de derechos humanos. El sistema interamericano lo incorporó en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —Protocolo de San Salvador, artículo 11—, como el derecho que posee toda persona a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos y determina que los Estados deben promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

La Constitución Nacional no define lo que se entiende por «ambiente», así como tampoco las leyes federales posteriores. Solamente, según literatura especializada (Botassi, 2004), la ley Marco-Ambiental de la provincia de Buenos Aires (11723/1995) lo describe como un «sistema constituido por factores naturales, culturales y sociales, interrelacionados entre sí, que condicionan la vida del hombre a la vez que constantemente son modificados y condicionados por éste». Este vacío conceptual no es menor dado que la visión y la acción que se han aplicado en materia ambiental a lo largo de la historia del país interfieren significativamente en el desarrollo de modelos productivos sostenibles y en el bienestar de la población. No obstante, en la década de los ochenta, el Consejo Federal de Inversiones de la Nación, estableció y listó los recursos naturales vitales para la vida de las personas (suelo; yacimientos minerales sólidos, líquidos, gaseosos e hidrocarburos; recursos

73 .....  
**MAS17:** Existencia de recursos constitucionales adecuados y efectivos para impedir vulneraciones graves al medio ambiente.

hidráulicos: aguas superficiales, subterráneas, lluvia, nieve, nubes; flora; fauna; espacio aéreo; energía; lugares panorámicos o escénicos–turismo), que en general coinciden con los recursos naturales que considera el derecho ambiental. Entre las concepciones que sustentan las protecciones hay diferencias. El corpus del Derecho de los Recursos Naturales, que se ocupa de proteger estos recursos, profundiza en aspectos económicos útiles para satisfacer necesidades de la vida colectiva organizadas en base a la propiedad y a las transacciones comerciales (Botassi, 2004). En cambio, el corpus del Derecho ambiental atiende a su preservación y protección en el marco de un desarrollo sostenible (también denominado «ecodesarrollo»), entendido como la capacidad de extraer de la naturaleza lo necesario para mejorar la calidad de vida de la actual población sin depredar el entorno para las generaciones futuras. Este último enfoque constituye la respuesta a un reclamo ético y político (impulsado por organismos regionales e internacionales de derechos humanos y el activismo ambiental): postergar el uso puramente utilitarista de las riquezas de la tierra y propiciar el uso racional de los recursos para obtener su goce intergeneracional en términos de calidad de vida. Lo que varía entonces, a lo largo del tiempo y con distintos matices interpretativos, es el criterio valorativo y político, ya que en el ámbito de los derechos humanos esos recursos ya no son exclusivamente considerados con fines de apropiación o económicos, sino que aparecen valorados como bienes de uso y disfrute de la naturaleza, desde una óptica «ecocéntrica».

Entre los años 2002 y 2003 se sancionan una serie de leyes ambientales cuya referencia central es la ley General del Ambiente 25.675/2002 y a la que se suman otras leyes referidas a Presupuestos Mínimos de Protección para la gestión de: Residuos Industriales y de Actividades y Servicios (ley 25.612/2002); de Bifenilos Policlorados (PCBs) 25.670/2002; de Aguas (ley 25.688/2002); Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (ley 25.831/2003); los Bosques Nativos (ley 26.331/2007); y la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (ley 26.639/2010). El concepto de presupuesto mínimo comprende a toda norma que «concede una tutela ambiental común para todo el territorio nacional e impone condiciones para que la protección ambiental sea asegurada» (Isuani y Gutierrez, 2014).

La ley General de Ambiente es la que establece los presupuestos mínimos para una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable y detalla los objetivos que deberá cumplir la política ambiental. Para su interpretación y aplicación deberán tenerse en cuenta los principios de congruencia, prevención, precautorio, de progresividad, de responsabilidad, de subsidiariedad, de sustentabilidad, de solidaridad, de cooperación y de equidad intergeneracional (Ministerio Público Fiscal de la Nación, 2018). En la práctica, el alcance de esos principios ambientales se estableció a partir de desarrollos jurisprudenciales, tanto nacionales como internacionales (sentencias y dictámenes de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), del Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPF); así como también Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de derechos humanos (Corte IDH)– OC 23/17), entre los que se destacan:

- 1) el principio de prevención surge de la diligencia debida que se requiere de un Estado en su territorio. Un Estado está obligado a usar todos los medios a su alcance a fin de evitar que las actividades que se llevan a cabo en su territorio, o en cualquier área bajo su jurisdicción, y que causen un perjuicio sensible al medio ambiente del otro Estado (CIJ). En un sentido similar, se ha afirmado que «ante la existencia de un peligro de daño irreversible y la ausencia de información relativa a tal perjuicio, dicho principio se erige como una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Su aplicación implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable» (CSJN).
- 2) el principio de protección conlleva deberes a cargo de toda la ciudadanía como correlato del derecho a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras. En este orden de ideas, también se estableció que el medio ambiente constituye un derecho de incidencia colectiva que tiene por objeto la defensa de un bien colectivo que pertenece a toda la comunidad, siendo indivisible y no admitiendo exclusión de titularidad alguna. Esto habilita a que, para su salvaguarda por vía de la acción de amparo, sean legitimados activos<sup>79</sup> la persona afectada, la Defensoría del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines (CSJN).
- 3) el derecho a un medio ambiente sano se vincula estrechamente con otros derechos fundamentales. Por esa razón, la protección del medio ambiente resulta ser una garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, pero también de derechos civiles y políticos, pues sin un ambiente sano y saludable no se pueden ejercer plenamente otros derechos como los de expresión e información, de igualdad y no discriminación, y el derecho a elegir y ser elegido. En esta línea, la Corte IDH reconoció la existencia de una relación entre la protección del ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan su goce efectivo.
- 4) el derecho a un medio ambiente sano posee dos dimensiones: una colectiva y otra individual. La colectiva constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. La individual considera que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas en virtud a su conexidad con otros derechos, como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros (Corte IDH, OC-23/17).
- 5) el derecho indígena a la propiedad colectiva está vinculado con la tutela y acceso a los recursos que se encuentran en esos territorios. Se determinó la estrecha articulación del derecho a una vida digna con la protección del territorio ancestral y los recursos naturales (Corte IDH).
- 6) el derecho a un medio ambiente sano es un derecho autónomo por cuanto se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas (...), sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos» (Corte IDH) (Ministerio Público Fiscal, 2018).

79. El término legitimados activos hace referencia a quiénes están habilitados judicialmente para intervenir en una causa judicial. Dado que cualquier persona, no puede hacerlo.

En la provincia de Santa Fe, la Constitución Provincial del año 1964 no contempla el derecho humano al Medio Ambiente Sano, aunque contiene un grupo de artículos que hacen referencia a los derechos de ciudadanía y a los recursos con los que cuentan los ciudadanos, como el artículo 17 que establece el recurso jurisdiccional de amparo «contra cualquier decisión, acto u omisión de una vía administrativa provincial, municipal o comunal, o de entidades o personas privadas en ejercicio de funciones públicas, que amenazare, restringiere o impidiere, de manera manifiestamente ilegítima, el ejercicio de un derecho de libertad directamente reconocido a las personas en la Constitución de la Nación o de la Provincia, siempre que no pudieren utilizarse los remedios ordinarios sin daño grave e irreparable y no existieren recursos específicos de análoga naturaleza acordados por leyes o reglamentos». El artículo 19 tutela la salud como derecho fundamental del individuo e interés de la colectividad. Este artículo manifiesta que el Estado debe crear «las condiciones necesarias para procurar a sus habitantes un nivel de vida que asegure su bienestar y el de sus familias, especialmente por la alimentación, el vestido, la vivienda, los cuidados médicos y los servicios sociales necesarios». El artículo 28, en su última parte, establece la protección del suelo de la degradación y erosión, conserva y restaura la capacidad productiva de las tierras y estimula el perfeccionamiento de las bases técnicas de su laboreo. Resguarda la flora y la fauna autóctonas y proyecta, ejecuta y fiscaliza planes orgánicos y racionales de forestación y reforestación.

La Constitución provincial es la expresión de su época y refleja una concepción del medio ambiente al servicio de la producción, desde una concepción hoy considerada antropocéntrica. Así, se destaca que «En 1962 no se concebía al medio ambiente, ni siquiera estaba tematizado como disciplina académica. Imperaba una visión antropocéntrica ambiental de los recursos naturales, he ahí la naturaleza al servicio del hombre. En años posteriores la respuesta de la provincia fue constitucionalizar el medio ambiente vía la ley 10.000/1986 con una visión pragmática del poder, mediante el uso del recurso administrativo sumario, (...). En el año 1986, la ley Provincial 10.000 se constituye como un intento de administrativización del conflicto ambiental. La redactaron especialistas provinciales que pensaban el derecho como derecho privado» (Entrevista funcionario judicial, 2021). La ley Provincial 10.000/1986 subsana, en algún punto, el atraso de la Constitución de 1962 y es utilizada de manera muy frecuente por las organizaciones sociales. «En su momento fue una ley de avanzada para incorporar la idea de intereses difusos. Era una discusión que en los 80 estaba comenzando y Santa Fe se hace eco de ese tema y da cuenta de la posibilidad de exigir modificaciones en ciertas decisiones que toman ciertos espacios del Estado» (Entrevista a funcionario del poder judicial provincial, 2021).

La ley de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la provincia de Santa Fe 11.717/1999 está vigente y ha sido modificada varias veces<sup>80</sup>. Establece entre sus objetivos principales, y en el marco de la política de desarrollo integral de la provincia: **1)** los principios rectores para preservar, conservar, mejorar y recuperar el medio ambiente, los recursos naturales

<sup>80</sup>. De acuerdo al Sistema de Información Normativa de la provincia de Santa Fe la ley de ambiente provincial ha sido modificada por los Decretos 0063/1999, 827/2000, 1.046/2000, 1.359/2000, 1.866/2010 y por las leyes 12.817/2007, 13.060/2009, 13.723/2017 y 13.927/2019.

y la calidad de vida de la población; 2) asegurar el derecho irrenunciable de toda persona a gozar de un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la dignidad del ser humano y 3) garantizar la participación ciudadana como forma de promover el goce de los derechos humanos en forma integral e interdependiente. En el marco de la ley se crea el Consejo Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable con carácter de órgano asesor consultivo, no vinculante, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (Artículo 7). Formula que estará presidido por el Secretario de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable e integrado en forma honoraria por representantes del Estado provincial y representantes de los gobiernos municipales y comunales, según la competencia territorial de los asuntos a tratarse (Artículo 8). Además de referirse a las normas técnicas ambientales, prevé mecanismos de participación ciudadana como las audiencias públicas (artículos 12, 13 y 14) cuya gestión depende de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la provincia. Sus disposiciones establecen regulaciones sobre Educación y Medio Ambiente, Áreas naturales protegidas, Impacto ambiental, Residuos peligrosos e Infracciones, sanciones e incentivos (Sistema de Información Normativa, Gobierno de la provincia de Santa Fe). Según señala la literatura especializada (Arcocha, 2008), esta es la primera disposición normativa provincial que prevé la participación ciudadana como medida para promover la efectividad y la práctica del derecho al medio ambiente. Las audiencias públicas fueron utilizadas, en la «larga marcha ambiental en la provincia de Santa Fe», como mecanismo de participación de la sociedad.

Sin embargo, en la actualidad, la normativa ambiental provincial se encuentra relegada en comparación con la normativa nacional y requiere actualizarse para alinearse con los objetivos de los acuerdos multilaterales en medio ambiente (Entrevista especialista, 2021). Según se desprende de su articulado y en particular de sus objetivos, responde a la visión antropocéntrica del Medio Ambiente (Medio Ambiente para asegurar la calidad de vida humana) y no a la visión ecocéntrica sistémica (Medio Ambiente para asegurar el respeto de la naturaleza, su entorno y desarrollo pleno como marco para la vida saludable).

### 5.3 La institucionalidad reciente del derecho al medio ambiente sano: avances y tensiones <sup>74</sup>

El derecho al medio ambiente sano es de naturaleza federal y se traduce en que la competencia originaria es territorial (provincial). Así, por ejemplo, en materia judicial, cuando involucra acciones e instituciones políticas y administrativas del Estado, sólo podrá recurrirse a la competencia judicial federal, o a la doble vía, cuando el hecho o daño involucre más de una jurisdicción o provincia. Se adopta el federalismo como un sistema de convivencia y no como un orden y obediencia desde el centro hacia la periferia. En este campo ambiental, el federalismo ya no es entendido como un orden de reparto desde Buenos Aires hacia el interior en términos políticos y constitucionales, sino que «el sistema federal importa asignación de competencia a las jurisdicciones federal y provincial (...) ello no implica

una subordinación de los Estados particulares al gobierno central; pero sí una coordinación de esfuerzos y funciones dirigidas al bien común general, tarea en la que ambos han de colaborar para la consecución eficaz de aquél fin; no debe verse aquí enfrentamientos de poderes, sino unión de ellos en vista a metas comunes» (Sentencia CSJN, 3/12/2019).

Las acciones en pos del cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado para garantizar el ejercicio del derecho al medio ambiente sano ponen en funcionamiento una diversa trama de instituciones y niveles de gobierno que tienen en común un proceso de jerarquización reciente. En ese accionar, la condición jurisdiccional provincial es superada por la jurisdicción federal en los momentos en que las problemáticas ambientales trascienden y conviven entre distintas jurisdicciones. Esta compleja interdependencia se encuentra plasmada en acciones de diversos organismos estatales de diferentes jurisdicciones, que en distintos niveles jerárquicos comprenden a Ministerios, Secretarías, Agencias, Consejos Federales, Comités, etc., de los que se irá dando cuenta a lo largo del capítulo y particularmente en el apartado sobre Capacidades Estatales. La instrumentación de las medidas judiciales moviliza acciones públicas del Estado provincial, de sus organismos y dependencias involucradas en medio ambiente.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la máxima autoridad nacional en política ambiental. Las principales responsabilidades incluyen la planificación estratégica para garantizar la preservación y protección del medioambiente, promover el desarrollo sostenible a través del uso racional de los recursos naturales y la mitigación y adaptación al cambio climático. En Argentina, los primeros pasos en materia de institucionalidad ambiental se dieron en el gobierno democrático del periodo 1973–1976 cuando se crea la primera Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano en la estructura del Ministerio de Economía, que funcionó hasta su disolución durante el golpe militar de 1976 y el área entró en un proceso de letargo hasta la recuperación democrática en 1983. En 1987, se crea la Subsecretaría de Política Ambiental en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia, que en 1989 fue sustituida por la Comisión Nacional de Política Ambiental. El área recobra el rango de Secretaría en 1991 hasta 1999 y lo recupera en 2006. En el año 2015, la Secretaría alcanza el rango de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable hasta septiembre de 2018 que vuelve al formato de Secretaría. En diciembre de 2019, en un nuevo período de gobierno, vuelve a conformarse como Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Este derrotero pone en evidencia las dificultades que representa que los Estados asuman obligaciones respecto a viejos problemas y desafíos que pugnan por ingresar a la agenda gubernamental.

El actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación tiene en su estructura tres Secretarías estratégicas: **1)** Política Ambiental en Recursos Naturales: protección de la biodiversidad, los bosques, los suelos y los ecosistemas acuáticos; **2)** Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación, donde se trabaja para enfrentar el cambio climático y promover el desarrollo sostenible a partir de programas de innovación y nuevas formas de producción y consumo; y **3)** Control y Monitoreo Ambiental donde se implementan políticas de control y prevención de la contaminación y la promoción de la economía circular. Además, contiene dos organismos: **1)** Parques Nacionales y **2)** Consejo Federal de Medioambiente (COFEMA).



En octubre de 2020, el presidente de la Nación anuncia el lanzamiento del Plan Nacional de Políticas Ambientales <sup>75</sup> con el objetivo de construir un modelo sostenible de consumo responsable y de cuidado del medio ambiente a nivel nacional. Durante el acto, también se anunció la puesta en marcha del Plan Federal de Erradicación de Basurales a Cielo Abierto, el Proyecto de ley de Educación Ambiental, la implementación del plan Casa Común y el traspaso del Programa Nacional de Prevención de Incendios y Manejo del Fuego a la órbita del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020).

El gasto ambiental en el plano federal se concentra en acciones y proyectos específicos, en particular la Cuenca Matanza–Riachuelo. Alrededor de un tercio de los gastos del Gobierno Nacional en el rubro de medio ambiente se usa para la limpieza de la Cuenca Matanza–Riachuelo, un tercio para infraestructura de suministro de agua, saneamiento y control de las inundaciones, y un 4% para protección de ecosistemas. Como fue señalado, las provincias concentran la mayor parte de las facultades para regular el medio ambiente. En Argentina, el gasto ha representado para el periodo 2013–2019 entre el 1% y el 2% de los servicios económicos destinados a financiar cuestiones vinculadas a la protección del ambiente. En el año 2019, todo el presupuesto destinado a cuestiones ambientales representa el 0,3% del presupuesto nacional total y representa lo que se debería haber destinado solo al Fondo Nacional para la Conservación de Bosques Nativos (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2019).

El Gráfico 30 muestra el gasto total ejecutado de las carteras de Ambiente a nivel nacional destinado a la provincia de Santa Fe <sup>76</sup>. El gasto anual se conforma teniendo en cuenta la forma institucional que cada organismo responsable de las políticas ambientales y energéticas fue adquiriendo a lo largo de la década; tanto sea como Secretaría de Ambiente en la órbita de la Jefatura de Gabinete y acciones del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios entre 2010 y 2015; como Ministerio de Ambiente entre 2015 y 2018, sumado al Ministerio de Energía y Minería (2016 y 2017) y al Ministerio de Energía (2018), como área al interior de la Secretaría General de Presidencia de la Nación, del Ministerio de Producción y Trabajo, del Ministerio de Hacienda y de Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en 2019, o como Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible más políticas ambientales del Ministerio de Desarrollo Productivo y del Ministerio de Obras Públicas en 2020.

La reforma de 1994 enfatizó el dominio originario de los recursos naturales en manos de las provincias, pero el desarrollo de las políticas ambientales desde la cartera nacional proveniente de los distintos ministerios muestra una inversión sostenida, aunque con caída significativa desde 2019. A lo largo del periodo, luego de una caída en 2013–2014, puede observarse que la participación del gasto en políticas ambientales crece entre 2015 y 2018, si bien no de manera ininterrumpida. Esto coincide con la existencia del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. En 2019, año en que este ministerio es disuelto, la proporción de gasto destinado a la política ambiental vuelve a decrecer, y esta tendencia continúa en 2020, aun habiendo recuperado el área ambiental su jerarquía ministerial.

Durante el período de estudio, las políticas propiamente dichas de protección ambiental (conservación de bosques, de parques nacionales, tratamiento de residuos, acciones de manejo del fuego, etc.) representaron la menor parte del total de gasto que las carteras ambientales del Estado Nacional destinaron a la provincia de Santa Fe, tal como se observa en el Gráfico 31.

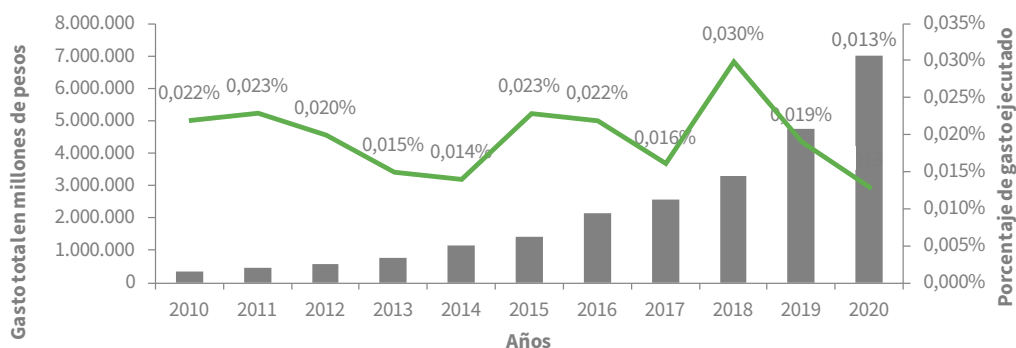
75

MAS04: Existencia de una política ambiental aprobada.

76

PROXY MAS07: Porcentaje del gasto ejecutado Nacional destinado a la provincia de Santa Fe y del gasto ejecutado Provincial, en materia ambiental y servicios públicos básicos.

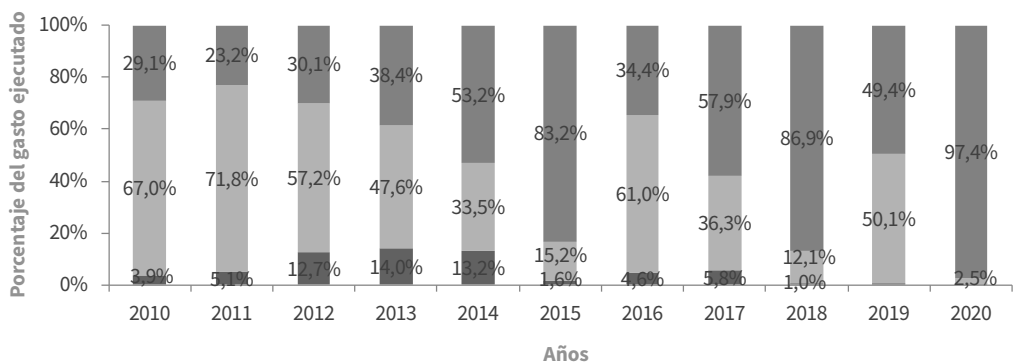
**GRÁFICO 30.** % de Gasto ejecutado total de las carteras de Ambiente de la Nación, destinado a la provincia de Santa Fe. Años 2010 a 2020.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del portal web Datos Abiertos del Ministerio de Economía de la Nación. Presupuesto de gastos y su ejecución anual. Años 2010 a 2020.

- Total Gasto Ejecutado de la Administración Pública Nacional
- % de gasto ejecutado en Programas de materia de conservación ambiental y ejecución de recursos energéticos ejecutados por ministerios nacionales

**GRÁFICO 31.** Composición del gasto ejecutado ambiental nacional destinado a la provincia de Santa Fe. Años 2010–2020.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del portal web Datos Abiertos del Ministerio de Economía de la Nación. Presupuesto de gastos y su ejecución anual. Años 2010 a 2020.

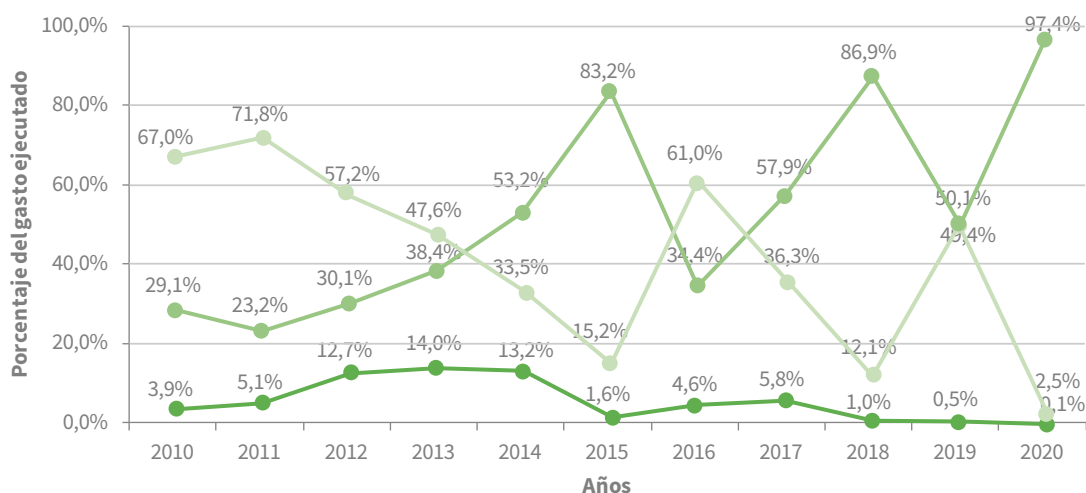
- Protección ambiental (conservación de bosques, parques nacionales, tratamiento de residuos, manejo del fuego)
- Saneamiento, agua potable, recursos hídricos
- Energía (eléctrica, gas, eficiencia)



Entre 2010 y 2014, el mayor componente del gasto correspondió a acciones de saneamiento, infraestructura para aprovisionamiento de agua potable y prestación de servicios en recursos hídricos. Esa tendencia comienza a revertirse a partir de 2014, en que las políticas relativas a energías son las que en mayor medida pasan a representar el gasto de las áreas ambientales nacionales en la Provincia —con excepción para el año 2016— (Gráfico 32). Por ejemplo, en 2018 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable ejecutó 7 millones de pesos mientras que el Ministerio de Energía ejecutó 855,5 millones de pesos en la provincia de Santa Fe, donde la mayor parte de ese gasto ejecutado corresponde a «Formulación y Ejecución de Política de Hidrocarburos»: 715,13 millones de pesos en obras de construcción de gasoductos e infraestructura hidrocarburífera.

En la provincia de Santa Fe, la gestión de gobierno iniciada en 2015 creó el Ministerio de Medio Ambiente, que hasta entonces tenía el rango de Secretaría y a partir de 2019 pasa a denominarse Ministerio de Ambiente y Cambio Climático con dos secretarías: Desarrollo Ecosistémico y Cambio Climático y Secretaría de Políticas Ambientales. El gobernador de la provincia, para el periodo 2019–2023, ha reconocido en el marco del lanzamiento de la Agenda para el desarrollo sostenible Santa Fe 2020 que: «el tema ambiental y ciencia y tecnología son dos áreas que no tienen el lobby tradicional de otras actividades. Hay mucha dispersión y muchos intereses distintos, y también mucho deseo que permanezcan ocultos, sin voz y sin expresión. (...) La sociedad tiene que visibilizar estas situaciones, y en este diseño real de lo que viene, es el mundo en el que van a vivir los jóvenes, la mayoría de la población va a tener una impronta distinta, y esa es la que tiene que empezar a construirse, la que tenemos que empezar a marcar muy fuerte en la provincia» (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2020).

**GRÁFICO 32.** Evolución del gasto ejecutado ambiental nacional destinado a la provincia de Santa Fe. Años 2010–2020.



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente del portal web Datos Abiertos del Ministerio de Economía de la Nación. Presupuesto de gastos y su ejecución anual. Años 2010 a 2020.

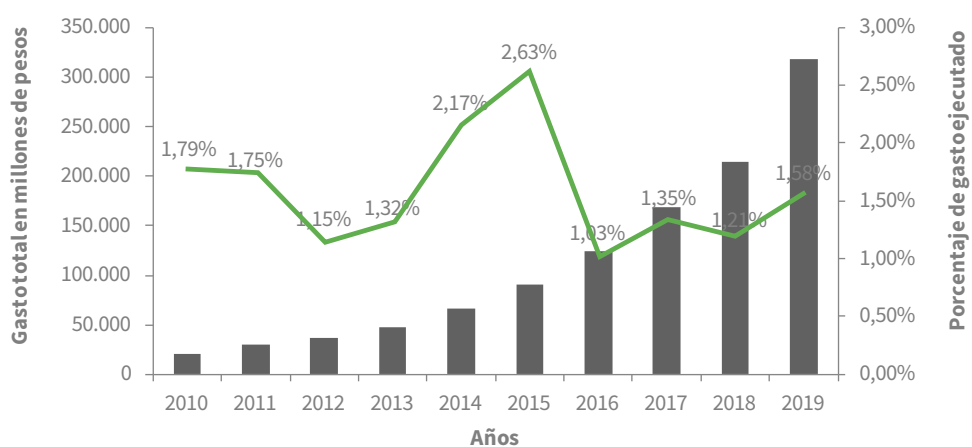
- Protección ambiental (conservación de bosques, parques nacionales, tratamiento de residuos, manejo del fuego)
- Saneamiento, agua potable, recursos hídricos
- Energía (eléctrica, gas, eficiencia)

El Ministerio de Ambiente y Cambio Climático, de acuerdo a la ley Provincial 13.920/2019, artículo 21: «debe asistir al Gobernador de la Provincia en todo lo atinente a la formulación de políticas provinciales destinadas a la protección y preservación del medioambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de la población, el impacto del cambio climático y su mitigación y el uso responsable y racional de la energía». En dicha Ley, se establecen además competencias en materia de la preservación, protección, defensa y mejoramiento del ambiente y la calidad de vida de la población, en la implementación del desarrollo sustentable, la preservación ambiental del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica tendientes a alcanzar un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano, en el marco de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

De acuerdo a cada temática y teniendo en cuenta la formulación de la política ambiental de la provincia y la gestión de los recursos naturales, el Ministerio provincial trabaja en forma conjunta con otros niveles, y áreas del Gabinete: Infraestructura, Servicios Públicos y Hábitat; Producción, Ciencia y Tecnología; Agroalimentos y Recursos Naturales; Transporte; Gobierno, Justicia, Derechos Humanos y Diversidad (por ejemplo)- En ejercicio de la división de poderes se deben considerar las competencias de los poderes judicial y legislativo en la materia. Los Ministerios de Producción, de Infraestructura y Transporte, de Obras Públicas y Vivienda desarrollan tareas que tienen relación con la protección ambiental, como ser obras de saneamiento e hídricas, acueductos, acciones para la protección contra inundaciones, control del uso de fitosanitarios, etc.

El Gráfico 33 muestra la participación del gasto conformado por las carteras de Ambiente y Energía de la provincia de Santa Fe, e incorpora también el gasto por obras y acciones de otros ministerios que desarrollan programas relacionados con la protección ambiental, respecto del total de gasto ejecutado por la Administración Pública Provincial entre 2010 y 2019.

**GRÁFICO 33.** Gasto ejecutado total en política ambiental de la Provincia de Santa Fe durante el período 2010–2019



Fuente: elaboración propia, en base a información proveniente de las Cuentas de Inversión de la provincia de Santa Fe. Años 2010 a 2019.

● Total Gasto Ejecutado de la Administración Pública Provincial  
 — % de gastos ejecutados en política ambiental

Puede observarse como entre los años 2010 y 2015, el porcentaje de gasto, aunque con altibajos, crece hasta alcanzar su proporción más significativa: representa el 1,79% en 2010 y llega a 2,63% en 2015. Vale aclarar que en el año 2015 la provincia declaró el «estado de Emergencia Hídrica» ante la ocurrencia de graves inundaciones (Decreto Provincial 3.137) que provocó la conformación de un Comité Operativo y puesta en marcha de acciones y obras de protección y contención hídrica. Esto puede explicar el aumento en la ejecución presupuestaria acaecido ese año. A partir de 2016 y hasta 2019 el porcentaje de gasto cae a proporciones menores que las del inicio del periodo de estudio: 2016 presenta el nivel más bajo con 1,03%, recuperándose hasta llegar a 1,58% en 2019.

La creación en 2015 del Ministerio de Ambiente como área independiente y jerarquizada, ya que hasta entonces la cartera ambiental formaba parte del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, constituye un primer signo de progreso. Un dato más que puede avalar este signo es que la jurisprudencia sostiene que la regulación jurídica del agua está evolucionando progresivamente, desde un modelo puramente dominial de utilidad privada del agua a un modelo que la respeta en el marco de un sistema ecocéntrico (CSJN, 2020). A esto puede agregarse la incorporación del tema cambio climático en su denominación a partir de 2019, que se entiende como una señal de comprensión por parte del Estado provincial de la importancia de abordar dicha problemática como política de Estado. Sin embargo, esa jerarquización no implicó por lo pronto un aumento del gasto ejecutado del área con respecto al presupuesto provincial sino, al contrario, éste se ubica por debajo de los años previos a obtener el rango de ministerio.

Se identifica como una tensión del diseño institucional el hecho de que ciertas competencias, que deberían ser propias de la cartera ambiental, se encuentran emplazadas en el Ministerio de Producción (actualmente Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología) como, el control fitosanitario. En virtud de su alto impacto en la salud socio-ambiental, científicamente probado, y de la alta conflictividad y controversia que genera el tema, merecería un abordaje desde una visión de cuidado del ambiente y la salud de las personas en lugar de una aplicación de esta política desde el punto de vista del rendimiento económico/productivo (Entrevista organizaciones ecologistas, 2021).

Es importante destacar que la gestión de residuos urbanos es competencia de cada municipio y comuna, concentrándose el mayor caudal en las áreas metropolitanas Gran Santa Fe y Gran Rosario y que la misma presenta disparidades en términos de capacidades y recursos en el territorio provincial. La provincia de Santa Fe cuenta con 57 municipios y 308 comunas<sup>81</sup>. Tomando como base el censo 2010 la población estimada para la provincia en el año 2019 era de 3.509.113 de habitantes, siendo 6 los municipios con mayor cantidad de población y dos municipios con más de 200.000 habitantes. Si tomamos como referencia estos municipios donde se concentra más del 50% de la población total de la provincia, encontramos que en materia de institucionalidad ambiental la mayoría cuenta con espacios definidos:

81. Ley Provincial 2.756/1986 Orgánica de Municipalidades.

**TABLA 34.** Institucionalidad medio ambiental en las principales localidades de la provincia.

Ciudades	Habitantes (51% de la población de la pcia.)	Secretarías
Rosario	1.002.076	Sec. Ambiente y Espacio Público
Santa Fe	429.026	Sec. Ambiente
Rafaela	108.397	Sec. Ambiente y Movilidad
VG Gálvez	88.208	Sec. Salud y Medioambiente
Venado Tuerto	88.166	No figura un área específica en el gabinete publicado
Reconquista	85.844	Sec. Turismo y Medioambiente

Fuente: elaboración propia en base a proyecciones del Censo 2010 para 2020. INDEC.

El sistema de gobierno multinivel de Argentina implica que las políticas en general y las vinculadas al medio ambiente en particular operen de forma descentralizada y compleja, donde las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires juegan un papel fundamental. Sin embargo, esta característica también ofrece oportunidades para adaptar las políticas a la diversidad de los lugares que existen en el país, y para alinear las estrategias al marco normativo y a la responsabilidad compartida entre los niveles de gobierno (OCDE, 2016). El parlamento provincial, nivel legislativo, se caracteriza por ser la caja de resonancia de las problemáticas y el ámbito donde se impulsan iniciativas sobre reformas y tratamiento de nuevas demandas. En el ámbito nacional, se realiza la mayor actividad parlamentaria en relación a los temas de protección y preservación, por ejemplo, con ley de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático (ley 27.520/2019) y la ratificación del Acuerdo de Escazú (ley 27.566/2020), sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Producto de la incidencia de organizaciones sociales por la problemática de los incendios, la ley Nacional 27.604/2020, que modifica la ley 26.815 de manejo de fuego, incluye que, en caso de incendios, sean estos provocados o accidentales, que quemen vegetación viva o muerta, en bosques nativos o implantados, así como en áreas naturales protegidas debidamente reconocidas y humedales, a fin de garantizar las condiciones para la restauración de las superficies incendiadas, se prohíbe por el término de sesenta (60) años desde su extinción: realizar modificaciones en el uso y destino que dichas superficies poseían con anterioridad al incendio; la división o subdivisión, excepto que resulte de una partición hereditaria o cualquier emprendimiento inmobiliario o cualquier actividad agropecuaria que sea distinta al uso y destino que la superficie tuviera al momento del incendio.

La Cámara de Diputados de la provincia cuenta con una Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales dictamina sobre los temas vinculados que involucran la relación del hombre con el medio ambiente e interviene en todo asunto o proyecto legislativo inherente a la gestión ambiental, la preservación y el aprovechamiento racional e integral de los recursos naturales así como también en las cuestiones referidas a la contaminación y al saneamiento ambiental y a otras materias vinculadas al mantenimiento del equilibrio eco-

lógico (Documento Estrategia de la provincia para el cambio climático, 2019). Se destacan avances legislativos como la ley de Bosques (ley Provincial 13.372/2013) que aprueba un Mapa de Ordenamiento de los Bosques Nativos de la provincia de Santa Fe; la sanción de la ley Provincial 13.470/2018 conocida como ley del Agua, que regula la gestión integrada de los recursos hídricos de la provincia de Santa Fe para promover los distintos usos del agua de manera sustentable e incorpora la gestión integrada de los recursos hídricos y el ordenamiento territorial; la ley Provincial de Humedales 13.932, sancionada en 2019 con el objetivo de preservación, conservación, defensa y mejoramiento de los humedales y sus elementos constitutivos, aún pendiente de reglamentación. También en 2019 fue sancionada la ley Provincial 13.836 (ley del árbol) que expresa la intención de establecer una política de estado en materia ambiental a través de la promoción y la conservación del arbolado en todo el territorio provincial. Finalmente, la ley 14.019 Marco de Acción Climática Provincial, sancionada en 2020, es otro de los avances normativos y complementa la ley Nacional 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global.

Sin embargo, en las entrevistas realizadas a la legislatura provincial, se relevan visiones críticas que plantean que no hay una agenda ambiental planteada por el Poder Ejecutivo sino reacciones espasmódicas ante problemáticas puntuales así como también que las diversas gestiones del ejecutivo provincial han subordinado el medioambiente a lo económico (Entrevistas diputados provinciales, 2021). A su vez, la ley Provincial de Fitosanitarios no fue aprobada y tampoco se trató en la legislatura provincial el proyecto presentado que proponía la prohibición de proyectos económicos o inmobiliarios en los lugares donde se haya quemado. Esta ley se aprobó, luego, a nivel nacional sin que aún se evalúe su implementación (Entrevista diputados provinciales, 2021).

En el poder judicial, no existen tribunales administrativos especializados en materia medio ambiental, ni a nivel nacional ni provincial. Las instancias administrativas están pensadas para cumplir esencialmente tareas de prevención ambiental y las instancias judiciales, tareas de sanción y/o represión (Guía de actuación fiscal para la investigación de delitos ambientales, 2018: 70). Tampoco existen tribunales judiciales ambientales; las causas civiles son tratadas en tribunales ordinarios, fueros contenciosos administrativos u otros y las causas penales, en el fuero penal. Existen, dependencias específicas (a nivel provincial, en general la especificidad no proviene de títulos académicos de especialización, sino de experiencia práctica acumulada con el trabajo cotidiano y sistemático) que se ocupan de causas relativas al medio ambiente en el ámbito del Poder Judicial, representan al Estado y apuntan a garantizar el interés general <sup>77</sup>. En el fuero penal, el Ministerio Público Fiscal, a nivel Nacional, y el Ministerio Público de la Acusación de la provincia de Santa Fe se ocupan de la recepción, investigación y gestión de denuncias penales ambientales a través de sus dependencias específicas. Así, la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra el Medio Ambiente (UFIMA) a nivel nacional y el Órgano de Coordinación en Investigación de Delitos Ambientales, en el ámbito del Ministerio Público de la Acusación (MPA) a nivel provincial, gestionan en materia ambiental. Estas dependencias nacionales y provinciales actúan como soporte, asistencia y/o colaboración en la investigación y producción de pruebas ambientales a Fiscalías y ámbitos de la justicia, local y federal.

En el fuero civil de la provincia de Santa Fe, la Procuración General de la Corte Suprema de Justicia coordina el trabajo en materia ambiental de las Fiscalías de Cámara o Fiscalías generales de primera instancia y, a su vez, mediante Convenio (Acuerdo de colaboración 14/06/2019), articula acciones conjuntas con las Fiscalías del fuero penal a fin de abordar integralmente las problemáticas relacionadas con el medio ambiente (Entrevista funcionario Corte Suprema de Justicia Provincia de Santa Fe, 2021).

A nivel nacional, la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra el Medio Ambiente fue creada en 2006 (Resolución 123/2006) por el Procurador General de la Nación. Uno de sus objetivos primordiales fue optimizar los estándares de acceso a la justicia ambiental junto al de velar por la protección del ambiente en un trabajo coordinado con otras dependencias nacionales, provinciales y municipales, fuerzas de seguridad y organismos competentes en esta materia. La UFIMA adquiere competencia para su intervención en la ley de Residuos Peligrosos (ley Nacional 24.051/1991), en aquellos delitos que atenten contra la salud pública (artículos 200 a 207 del Código Penal), en infracciones a la protección y conservación de la fauna silvestre (ley Nacional 22.421/1981) y en delitos conexos con la materia. Esta área se constituyó en la primera Unidad Fiscal de Investigaciones especializada en Medio Ambiente con carácter federal. Por disposición de la Procuración General de la Nación (Resolución 88/2009) se estableció la ampliación de los enlaces con los quince Fiscales Generales ante las Cámaras de Apelaciones de todo el país. Se logra así una efectiva presencia en todo el territorio nacional y garantías de acceso a la justicia. La iniciativa de su creación tiene como antecedente investigaciones preliminares iniciadas con motivo de denuncias realizadas por particulares en las cuales se pudo identificar las causas principales que dificultan, frustran o hacen más vulnerables a la ciudadanía en el ejercicio de su derecho de exigibilidad al acceso a la justicia ambiental. Entre ellas se mencionan el incesante peregrinaje por distintos organismos del Estado, el desconocimiento de las implicancias entre presentaciones en instancias administrativas o judiciales-penales de un mismo hecho, y las dificultades económicas para el pago de un patrocinio letrado en la justicia. La estrategia de gestión principal de la UFIMA fue la de informar constantemente a la ciudadanía y otorgarles constancias labradas de todo lo actuado, desde el inicio de las intervenciones hasta la resolución del problema (Informe Anual Ministerio Público Fiscal, Procuración General de la Nación, 2011, p. 314/317).

A nivel provincial, fue creado en 2018, en el ámbito del Ministerio Público de la Acusación del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, el Órgano de Coordinación en Investigación de Delitos Ambientales por el Fiscal General (Resolución FG 154/2018) con el objeto de asistir a los Fiscales y a los Fiscales adjuntos de este Ministerio en los hechos delictivos que afecten el medio ambiente y ejercer la coordinación entre los actores que intervienen en dichas investigaciones. El Coordinador de ese Órgano funciona como enlace con los Equipos técnicos de investigación (periciales y no periciales) en materia de delitos ambientales producidos en todo el territorio. Los lineamientos de la gestión y de la implementación de acciones con otras instituciones del país en materia penal ambiental están delineados en la Guía de actuación fiscal para los delitos ambientales (Resolución FG 155/2018). Constituye una herramienta técnica para la actuación de Fiscales y Fiscales adjuntos en la materia

y tiene como principal objetivo la generación de criterios estandarizados para el trabajo complejo y específico de los agentes del Ministerio Público de la Acusación que intervengan en Medio Ambiente (Entrevistas a Fiscales de la Red de Fiscales ambientales del Ministerio Público de la Acusación, 2021). El Anexo A de la Guía comprende criterios estandarizados que se refieren a cuestiones de actuación fiscal sobre competencia, bien jurídico protegido–imputación, marco normativo, medidas de investigación, evidencia (toma de muestra–análisis–cadena de custodia–dictamen pericial). El Anexo B compila jurisprudencia de apoyo relevante en materia ambiental, así como también jurisprudencia sumaria útil. El Anexo C refiere a pautas de producción de Actas de toma de muestras y dictamen pericial.

Debido a la inexistencia de una Fiscalía especializada en materia ambiental y a la necesidad de articular los recursos disponibles para desarrollar un plan estratégico que permita ejercer la persecución penal ambiental de manera eficiente, el Fiscal General del Ministerio Público de la Acusación crea la Red de Fiscales especializados en delitos ambientales (Resolución FGN 262/2018). Está conformada por Fiscales y Fiscales adjuntos de las cinco circunscripciones judiciales que comprende el MPA y que abarca a todo el territorio provincial: Fiscalía Regional 1, primera circunscripción judicial (sede Santa Fe, abarca: San Javier, San Martín, Las Colonias, San Jerónimo, San Justo); Fiscalía Regional 2, segunda circunscripción judicial (Sede Rosario, abarca: Villa Constitución, San Lorenzo, Cañada de Gómez, Casilda); Fiscalía Regional 3, tercera circunscripción judicial (Sede Venado Tuerto, abarca: Venado Tuerto, Melincué y Rufino); Fiscalía Regional 4, cuarta circunscripción judicial (Sede Reconquista, abarca: Reconquista, Las Toscas y Vera) y Fiscalía Regional 5, quinta circunscripción judicial (sede Rafaela, abarca: Rafaela, San Cristóbal y Tostado). Dicha Red cuenta con el apoyo y asistencia permanente del Órgano de coordinación que a su vez articula acciones con la División Policial de delitos ambientales, creada en el marco del Plan de Desarrollo Institucional (PDI) del Ministerio Público de la Acusación. Sus integrantes recibirán formación teórico–práctica en materia ambiental para investigaciones y litigaciones en el tema. A su vez, la Red se estructura en base a las funciones de Coordinador General, Sub Coordinador General y Responsable de Proyectos y Capacitación. Los Fiscales que la integran no tienen dedicación exclusiva en materia de ambiente, sino que se procura a través de los Fiscales Regionales que la carga de trabajo sea racional.

Se crea una estructura funcional de articulación entre las Fiscalías penales que se ocupan de causas ambientales del Ministerio Público de la Acusación y las Fiscalías civiles que se ocupan de esa materia y que dependen de la Procuración General de la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Santa Fe. Esta articulación, establecida y regulada por un Acuerdo de Colaboración (14/06/2019) suscripto por las máximas autoridades de ambas instituciones, comprende acciones conjuntas que apuntan a brindar soluciones integrales a las temáticas ambientales, utilizando herramientas legales y funcionales y potenciando las gestiones que desarrollan en el ámbito de sus competencias. Entre las acciones conjuntas de articulación, se mencionan: **1)** co–financiamiento de costos que insuman estudios medioambientales, análisis de laboratorio y/o medidas similares; **2)** coordinación de mesas de trabajo conjuntas; **3)** instrumentación de vías de comunicación y contactos ágiles, con formalidades mínimas cuando sean necesarias; **4)** organización y realización de jorna–



das de capacitación, intercambios de experiencias, encuentros, conferencias o actividades similares; incluyendo las destinadas a la ciudadanía en general como las vinculadas a los derechos de información, participación ciudadana y acceso a la justicia.

Si bien en especialización en materia ambiental <sup>78</sup> no existen estructuras orgánicas judiciales ni administrativas especializadas —solo a nivel funcional— en la provincia de Santa Fe (como Fiscalías ambientales, Juzgados ambientales u Oficinas ambientales administrativas o gubernamentales, etc.) institucionalmente se ha tratado de remediar ese déficit en instancias del poder judicial. La literatura (Riquelme Zalazar, 2016; Sbdar, 2017; Minaverry, 2015) y la jurisprudencia consideran que la existencia de autoridades idóneas para el conocimiento de asuntos de índole ambiental constituye uno de los elementos clave para garantizar el acceso a la justicia. Por otra parte, también se señala que los tribunales ambientales han sido concebidos como una solución justa y transparente para avanzar en la búsqueda del equilibrio armónico entre la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo (Burdyshaw, 2012). En esta línea, también existen propuestas de creación de juzgados federales ambientales en todas las provincias del país (entre ellas la de Santa Fe), como la proveniente del presidente del Consejo de la Magistratura (Poder Judicial de la Nación, 17/08/ 2020) que tiene como fundamento, además del artículo 41 de la CN, que los magistrados asuman un rol proactivo en materia ambiental y de efectiva tutela preventiva (Poder Judicial de la Nación 2020:5).

Una institución que trabaja en relación a los mecanismos de exigibilidad y acceso a los derechos de la ciudadanía es la Defensoría del Pueblo —con rango constitucional a partir de 1994—, tanto a nivel nacional como provincial. A nivel nacional, el rol del Defensor se encuentra vacante desde el año 2008. A lo largo de estos últimos 13 años, esta situación viene siendo observada por distintos organismos nacionales e internacionales, como el Observatorio de DDHH del Senado de la Nación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los Comités de derechos económicos, sociales y culturales y de derechos humanos de la ONU. Estos últimos han exhortado a Argentina a modificar los procedimientos de nombramiento del Defensor del Pueblo y a proceder de inmediato a reparar la irregularidad de que haya permanecido tantos años sin titular.

En la provincia de Santa Fe, la Defensoría del Pueblo se crea en el año 1989 mediante la ley provincial 10.396/1989. Es un organismo descentralizado, unipersonal e independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que no recibe instrucciones por parte de los otros poderes del Estado y tiene facultades de control y defensa para la protección de los derechos fundamentales del individuo y la comunidad contra actos irregulares, arbitrarios, ilegítimos, discriminatorios o negligentes de las funcionarios de la administración pública, derechos económicos (protección del consumidor) como en los intereses difusos y colectivos de una comunidad. El organismo se caracteriza por adoptar acciones pro activas e innovadoras en políticas públicas (por ejemplo, evaluar avances en derechos humanos, impulsar medidas legislativas de regulación de la violencia laboral en el ámbito privado apoyadas por OIT, etc.) y por mantenerse actualizado sobre los temas de la agenda pública, como la cuestión medioambiental, la laboral, o en función también de la proximidad a las problemáticas de las personas, que se vincula con su anclaje territorial (dado que cuenta con 36 oficinas



de atención ubicadas en todos los departamentos del territorio provincial) (entrevista funcionario Defensoría del Pueblo, 2021). En el año 2020 y durante el período del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), la Defensoría tuvo un rol muy importante en relación a distintas problemáticas y en especial en relación a la quema del Humedal del Delta del Paraná ya que junto a las defensorías de las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires se presentó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación solicitando su incorporación en la causa como *amicus curiae* (amigos de la corte) y solicitó que se convoque a una audiencia pública tendiente a generar un espacio donde todos los actores puedan exponer sus problemáticas y llegar a un acuerdo perdurable. Además, participó activamente en los debates por la ley de Humedales y en la visibilidad de los impactos del ecocidio producto de las quemas.

La Defensoría del Pueblo de la provincia cuenta con una coordinación de Asistencia Técnica en Salud y Ambiente, en la que se canalizan las quejas y reclamos relativos a este derecho colectivo, que está previsto especialmente en la ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo de Santa Fe. Los reclamos más comunes son: los basurales a cielo abierto, contaminación derivada de plantas cerealeras, las fumigaciones y el acopio de agroquímicos; contaminación de cursos de agua y la calidad de la misma para su consumo; ruidos molestos ocasionados por talleres, construcciones y salones de fiesta; arbolado público; antenas de telefonía celular en el ejido urbano; inconvenientes con predios baldíos, entre otros (entrevista funcionario Defensoría del Pueblo, 2021).

La instalación del modelo agroindustrial ha propiciado y profundizado una serie de fenómenos que impactan en la manera en que se asientan las poblaciones y las actividades productivas en la provincia. Es habitual la coexistencia de pueblos y pequeñas localidades en cercanía de campos cultivados, cuya producción requiere de fumigaciones con agroquímicos. Así, la deriva de los productos pulverizados sobre las zonas sembradas en muchas ocasiones llega hasta las zonas pobladas. Si bien el Decreto Reglamentario de la ley Provincial 11.273 de Fitosanitarios prohíbe «la aplicación de productos de clase toxicológicas C y D por medio de equipos mecánicos de arrastre o autopropulsados, cuando en las inmediaciones de la explotación existieren centros de enseñanza, de salud o recreativos» (Decreto Provincial 522/1997, artículo 40), entendiéndose por inmediaciones «a la zona que puede ser alcanzada por deriva de productos, aun cuando la aplicación se realizare en condiciones técnicamente ideales» (artículo 51), la norma prevé una serie de excepciones. Más allá de la letra de la ley, que no ha sido actualizada desde el año 1997, de las entrevistas surge que la aplicación de los controles es ineficiente y en algunos casos inexistente (Entrevista organizaciones ecologistas, 2021). Refieren una fuerte resistencia de autoridades locales a dar cumplimiento a las prohibiciones y una tendencia a ampararse en las excepciones de la ley, tanto así que se ha constatado la existencia de amenazas a una concejala de la ciudad de Rafaela que impulsaba un proyecto de ordenanza para ampliar las restricciones en la aplicación de agrotóxicos y aumentar el radio de prohibición de las fumigaciones a 1000 metros. Otro de los graves aspectos derivados del uso de agrotóxicos tiene que ver con la gestión de envases vacíos de fitosanitarios respecto de su almacenamiento y posterior descarte. Además, se llama la atención sobre cómo no suele advertirse la peligrosidad de algunos químicos, como el glifosato, cuando son utilizados en el ámbito urbano ya que es más fácil

de percibir en su uso masivo en los cultivos. Por ejemplo, en la provincia de Santa Fe, los problemas derivados de la utilización de agrotóxicos en campos sojeros del Barrio Urquiza de la ciudad de San Jorge —cuando se vio afectada la salud de las personas que trabajan en el área rural y que viven en viviendas alejadas precarias y en situación de vulnerabilidad— dieron lugar en 2008 a la presentación de una acción judicial provincial (impulsada por la comunidad de vecinos damnificados y la organización Centro de Protección a la Naturaleza—CEPRONAT contra el Estado provincial y el Estado municipal). La resolución del caso, por el Juzgado Civil, Comercial y Laboral N°11 en 2009, frenó el uso de agroquímicos ordenando acciones públicas al Estado, y fue paradigmático principalmente por dos razones: **1)** la justicia provincial invocó como fundamento el principio precautorio (ley Nacional de Ambiente, artículo 4, posibilidad de perjuicio ambiental irremediable, insuficiencia de información y de certezas científicas, justifica tomar medidas protectoras) para resolver la causa; **2)** invirtió la carga de la prueba y ordenó al Estado Provincial (Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de la Producción) y a la Universidad Nacional del Litoral (en un plazo de perentorio de 6 meses) que probaran que los agroquímicos (terrestres y aéreos) no afectan la salud ni el ambiente. La urgencia de los hechos, dado que repercuten de manera directa en la salud de la comunidad de vecinos de la ciudad, justificó la acción. El Estado provincial, junto al Estado Municipal y algunos productores, apelaron la medida, pero fue rechazada y confirmada la sentencia de primera instancia en 2018 por la Cámara Civil y Comercial, Sala II, de Santa Fe (Centro de Información Judicial, provincia de Santa Fe).

Para el proceso de impulso y visibilización de demandas en la provincia ha sido fundamental el antecedente pionero de las Madres del Barrio Ituzaingó de la provincia de Córdoba que desde 2007 llevan adelante la campaña «Paren de fumigarnos», promovida por el Centro de Protección de la Naturaleza (CEPRONAT) mencionado más arriba y el Grupo de Reflexión Rural (GRR) y otros grupos (Melón 2014, en Svampa 2019). En este proceso es importante destacar la Red Universitaria de Ambiente y Salud: Médicos de Pueblos Fumigados, que es una instancia de coordinación entre profesionales universitarios, académicos, científicos, miembros de equipos de salud humana preocupados por «los efectos deletéreos de la salud humana que genera el ambiente degradado a consecuencias de la actividad productiva humana, especialmente cuando esta se da a gran escala y sustentada en una visión extractivista» (Red Universitaria de Ambiente y Salud, 2021).

La Facultad de Medicina de la UNR realiza desde el año 2010 Campamentos Sanitarios en localidades de la provincia con menos de 20.000 habitantes que no son incluidas en la encuesta nacional de salud del Ministerio de Salud. Las actividades que se llevan adelante durante cinco días consisten en un relevamiento epidemiológico casa por casa, visitas a escuelas y talleres de promoción de la salud entre otras acciones. El dispositivo es muy importante porque los resultados de las diferentes comunidades permiten fijar la atención en la evolución de las enfermedades en los últimos años. En el recorrido por 40 localidades se encontró una presencia muy importante de casos de personas con hipotiroidismo. En referencia con lo que dice la comunidad y con el uso de medicamentos específicos para esa patología, el hipotiroidismo ocupa el segundo lugar como enfermedad más frecuente. Este hecho ni siquiera figura dentro de los principales 10 problemas de salud en la estadística oficial

al año 2010. Se constatan cambios en la forma de enfermar y de morir de las personas que no coincidían con el perfil epidemiológico nacional, pero si coincidía entre este tipo de comunidades. Este cambio en el perfil epidemiológico se produjo en dos tiempos muy significativos. Un primer cambio más inmediato en que se manifiesta una presencia muy importante de casos de personas con hipotiroidismo, un alto volumen de casos de abortos espontáneos en el primer trimestre del embarazo sobre el total de embarazos que se generaron en el mismo periodo de tiempo en estas localidades, y una alta presencia de problemas respiratorios y dermatológicos agudos (Entrevista a especialista, 2021). Un segundo tiempo de cambio en ese perfil epidemiológico, que se dio entre los 10 a los 15 años posteriores al cambio del modelo de producción en la región, evidencia la aparición con un peso muy importante de estos problemas endocrinos, como el hipotiroidismo, y de problemas oncohematológicos y neoplasias, básicamente cánceres, leucemias y linfomas (Entrevista a especialista, 2021).

A lo largo de este apartado se dio cuenta de la relación imperfecta entre la normativa vigente y la institucionalidad instalada. En el próximo apartado, se abordan las capacidades estatales en relación a las condiciones del ambiente, las acciones implementadas y las cuestiones pendientes, donde el impacto sobre la biodiversidad y el bienestar de las personas constituyen desafíos urgentes para la agenda estatal.

## 5.4 Capacidades Estatales para la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente

Como señalamos en la introducción del capítulo, el ejercicio del derecho al medio ambiente sano depende del estado de distintos factores y recursos como: **a)** el aire, **b)** el agua, **c)** el suelo, **d)** los recursos forestales, **e)** la biodiversidad, **f)** los recursos energéticos, **g)** las condiciones atmosféricas, y **h)** la generación de residuos, entre otras; y de las acciones encaminadas a la promoción de la protección, preservación y mejoramiento de dichos factores y recursos. Para abordar las capacidades estatales vamos a trabajar con las áreas temáticas: medio natural y medio antrópico<sup>82</sup> en relación con la existencia de políticas, programas y entidades en diversas áreas<sup>83</sup>. Para abordar este apartado se va tomar como referencia principal el quinto informe elaborado por la República Argentina en cumplimiento de la ley General del Ambiente 25.675/2002. <sup>79</sup> El informe es un instrumento de análisis y relevamiento de la situación socioambiental a escala nacional y constituye un documento base para la proyección de perspectivas ambientales a futuro. Se basa en esta-

<sup>82</sup>. El medio natural hace referencia a la suma de todos los componentes vivos y los abióticos que rodean a un organismo, o grupo de organismos, comprende componentes físicos, tales como aire, temperatura, relieve, suelos y cuerpos de agua así como componentes vivos, plantas, animales y microorganismos. (PNUMA, s/f <https://eird.org/pr14/cd/documentos/espanol/Publicacionesrelevantes/Recuperacion/5-Med-Ambiente.pdf>). El medio antrópico es el efecto o acción del ser humano sobre el ambiente y comprende los elementos, procesos, condiciones e influencias que afectan al ambiente y coloca en el centro la responsabilidad de la acción humana y sus impactos sobre la vida del planeta (Svampa, 2019).

<sup>83</sup>. Las introducciones del estado de situación para cada tema son de carácter descriptivo y se sugiere para profundizar la lectura de Informe publicado

79

**MAS12:** Existe un sistema de información que registra las vulneraciones al medio ambiente, quienes causan dichas vulneraciones y que respuesta dan las autoridades estatales a dichas vulneraciones

**MAS18:** Existe un portal virtual público de la entidad que administra las estadísticas a nivel nacional donde se presentan de forma periódica los indicadores claves sobre protección del medio ambiente.

dísticas oficiales generadas por el Estado nacional y complementadas, en algunos casos, por una multiplicidad de fuentes de orden internacional, nacional, provincial y municipal, del sector privado, académico y de la sociedad civil, entre otras. Asimismo, permite analizar y evaluar los procesos que afectan el entorno socioambiental en Argentina, en tanto cuenta con información multisectorial respecto de los factores de presión, impactos y desafíos en la materia que enfrenta nuestra sociedad. Proporciona datos clave sobre la condición y las perspectivas del ambiente, con miras a aumentar la conciencia de los actores involucrados en el complejo panorama del siglo XXI y alertar sobre tendencias de las principales variables ambientales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

No existe un sistema de información claro que enuncie las vulneraciones al ambiente en todo sentido, existen informes específicos sobre algunos temas y en la página de acceso a datos abiertos del Gobierno de la provincia se encuentran registros de monitoreo de calidad de agua y de aire en zonas específicas. Un denominador común entre niveles que hace que sea muy difícil evaluar el alcance total del problema es la falta de estadísticas públicas oficiales sobre residuos agrícolas, desechos no peligrosos industriales y de la construcción y sobre restos de las demoliciones. (Entrevista a especialista, 2021).

El rol de las universidades nacionales de la provincia es fundamental en la materia. La Universidad Nacional del Litoral ha cumplido tareas de asesoramiento al gobierno provincial, así como también produce conocimientos y aporta información pública a partir de investigaciones relevantes. La Universidad Nacional de Rosario incorpora en la gestión ámbitos específicos de abordaje medioambiental, como el Observatorio de Ambiente, que no sólo producen conocimiento e información, sino que adoptan una actitud proactiva, suman esfuerzos a ámbitos gubernamentales y locales en la materia y articula acciones con la sociedad. Los Institutos pertenecientes al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), sedes Santa Fe y Rosario, también desarrollan investigaciones específicas en materia ambiental y son espacios de consulta y referencia<sup>84</sup>. Estos ámbitos académicos presentan el rasgo común de articular acciones y estrategias con organizaciones y movimientos ambientales que realizan el seguimiento sistemático de diversas problemáticas e impulsan los cambios. Se destaca el rol del Observatorio Ambiental de la U.N.R., creado en 2019, que tiene como objetivo constituirse en una plataforma de conocimiento y saber científico de libre acceso. En el 2020, aportó insumos muy valiosos con relación a la quema de los humedales en el Delta del Paraná: la publicación de informes periódicos y la realización de reportes técnicos<sup>85</sup>, invaluable en el contexto de la necesidad imperiosa de información, tanto cuantitativa como cualitativa, en materia ambiental (Entrevista especialistas UNR y organizaciones, 2021).

Hay temáticas que aparecen como especialmente sensibles y despiertan el reclamo por la producción de información concerniente al ambiente en general, entre las que se incluyen las mediciones de agua, aire y suelo, y en particular la referida a las principales problemáticas ambientales (Entrevista organizaciones ecologistas, 2021). La ratificación reciente del Acuerdo de Escazú por parte de Argentina podrá resultar un avance en estos reclamos

84. <https://www.rosario-conicet.gov.ar/>; <https://santafe.conicet.gov.ar/>

85. Los informes técnicos se encuentran disponibles en: <http://observatorioambiental.org/category/informes/>

en tanto su objetivo se orienta a garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible (CEPAL, 2018).

80 .....  
**MAS14:** Existencia de un plan, planes o programa de acción para mitigar el riesgo en las zonas y en las actividades identificadas como potencialmente amenazadas y lesivas (respectivamente) del medio ambiente.

### 5.4.1 Medio Natural provincial y biodiversidad en riesgo

En la provincia de Santa Fe, la quema de pastizales se encuentra prohibida por ley Provincial 11.872/2000, sin embargo, en el mes de agosto de 2020, el gobierno provincial reportó 2.218 focos de incendios en el sur del delta del Paraná y señaló que los departamentos Vera, 9 de Julio, General Obligado y San Javier concentraron el 72% de los focos de incendio (Ministerio de Producción Ciencia y Tecnología de la provincia de Santa Fe, 2020). El fenómeno de las quemas no es nuevo, en el año 2008 se puso en evidencia a raíz del avance de la producción ganadera y agropecuaria en sitios que históricamente fueron considerados marginales y aislados y que pasaron a convertirse en áreas de rentabilidad económica. El fenómeno denominado «pampeanización de los humedales» se desplaza sobre un área que comprende distintas jurisdicciones político-administrativas y demandó una nueva concepción para la gestión integrada al abarcar un territorio de «alta sensibilidad que provee un conjunto de bienes y servicios ambientales para la zona más densamente poblada del país, cuya modificación afecta la biodiversidad (corriendo el riesgo de introducir cambios irreversibles) y los parámetros de calidad de vida de gran parte de sus habitantes (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

«La biodiversidad conforma el sustento de la mayoría de las actividades humanas y es la base de una gran variedad de bienes y servicios ambientales que contribuyen al bienestar social, provisto a través de la interrelación e interacción de complejas redes. La biodiversidad constituye la riqueza de la vida en el planeta. Es la variedad de la vida en cualquiera de sus niveles de organización ecológica, desde genes y especies (animales, plantas, hongos y microorganismos), ecosistemas y biomas. Todos los organismos vivos, con diferente grado de complejidad biológica (incluidos los seres humanos) dependen de la diversidad biológica para su supervivencia» (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020: 167).

Argentina ha desarrollado e implementa actualmente la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2016–2020 (ENBPA) <sup>80</sup> que consiste en la identificación de las amenazas, presiones y los cambios transformadores de la biodiversidad que están operando en el territorio como: **1)** transformación de los ecosistemas por conversión para distintos usos e instalación de infraestructura: pérdida del hábitat y fragmentación de los ecosistemas; **2)** especies exóticas invasoras: pérdida y/o disminución de especies nativas por competencia directa, desplazamiento de hábitat, depredación, hibridación, enfermedades, entre otros; **3)** cambio climático: efectos sinérgicos entre el cambio climático y otras amenazas consti-

**81** .....  
**MAS05:** Relación entre las zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total. (ODM)

tuyendo así un problema importante para las especies en peligro; 4) extracción excesiva y comercio ilegal: promoción del extractivismo y sobreexplotación de especies nativas amenazando su conservación, la entrada potencial de especies exóticas invasoras y sus consecuentes enfermedades asociadas; y 5) contaminación ambiental: generación de cambios más relevantes en los ecosistemas de agua dulce y costera a nivel mundial.

Para conservar la biodiversidad **81**, el Sistema federal de área Protegidas (SiFAP) cuenta con 500 Áreas Naturales Protegidas registradas que representan el 13,29% del territorio nacional continental, con una superficie total de 36.947.536 hectáreas. Las áreas naturales protegidas constituyen la herramienta más importante de conservación y en la provincia de Santa Fe representan el 7.87% del territorio.

**GRÁFICO 34.** % de la superficie de las Áreas Naturales Protegidas en Santa Fe



Fuente: Datos Abiertos de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2020.

El Estado Provincial tiene responsabilidad directa sobre las áreas naturales protegidas (ANPs) porque posee el dominio del territorio o porque interviene en su creación y/o gestión de acuerdo a lo establecido en la ley 12.175/2003 y decreto 3.331/2006 en los que se define el concepto de área protegida y entre otras cuestiones se recategorizan las Reservas Naturales de dominio estatal. En el marco del Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas se crea el Primer Parque Nacional en territorio santafesino, denominado «Islas de Santa Fe» ubicado en zona de islas del departamento San Jerónimo mediante la ley Nacional 26.648/2010 que establece la cesión de jurisdicción y dominio efectuada por la provincia. Las Áreas naturales protegidas son gestionadas por el Ministerio de Medio Ambiente y reguladas por la normativa de referencia, que sobre 79 artículos tiene 71 sin reglamentar. Actualmente las ANPs se distribuyen en: 9 ANPs de dominio público que pertenecen al Estado y comprenden reservas, paisajes y parques, 5 ANPs de dominio privado cuya creación está a cargo de particulares en convenio con el Ministerio de Ambiente y Cambio Climático, y 7 ANPs denominadas como «Otras ANPs» (Ministerio de Ambiente y Cambio Climático y Sistema de Información Normativa de la Provincia de Santa Fe, 2021). Dentro de estas últimas, los corredores biológicos como formas de protección y conservación de los sistemas de llanuras, que fueron constituidos principalmente por pastizales, no han sido históricamente un objeto de interés que se ajustara a ciertas tendencias de jerarquizar la protección de áreas con cierta «belleza natural» excepcional y que además resultarían atractivas para el uso turístico y recreativo, propio de



otras épocas. Un corredor es un ambiente de refugio de la vida silvestre y de regeneración de la biodiversidad frente al modelo predominante de monocultivo de soja (Biasatti, 2016). Una acción innovadora fue la instalación del Corredor Biológico de la autopista Rosario–Santa Fe (paisaje protegido) de acuerdo a la ley Provincial 12.175 del Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas: aunque no sea un corredor biológico exclusivo, se declara paisaje protegido, clasificado dentro de la categoría 5 de reservas. Pasados diez años desde la suspensión de cultivos en la zona de préstamo o llamadas banquinas con cultivo de soja se comenzaron a regenerar especies que habían sido desplazadas por malezas típicas del sistema agrícola (La Silla, 2015). En términos generales, las ANPs presentaban en el año 2016 una serie de deficiencias a resolver que todavía hoy persisten, como por ejemplo, la conformación de un cuerpo de guardaparques con la cobertura de servicios en cada una de las ANPs; el desarrollo incompleto de los planes de manejo y la construcción de obras de infraestructura.

82 .....  
**MAS11:** Existe alguna entidad encargada, una política pública o un programa gubernamental en h) conservación de áreas naturales protegidas.

### 5.4.1.1 Los Humedales de la provincia de Santa Fe

Las ANPs comprenden a los Humedales provinciales declarados como sitios RAMSAR <sup>82</sup>. En Argentina, se constata la existencia de diversos humedales, que se encuentran en grandes extensiones donde son reconocidos y valorados porque brindan innumerables servicios ecosistémicos. Un ejemplo claro es el Humedal del Delta del Paraná. Los humedales representan el 22% del territorio argentino. Son reservas esenciales que contribuyen a mitigar el cambio climático, depuran el agua y amortiguan inundaciones y sequías. Argentina no cuenta con una ley de presupuestos mínimos para su protección. «Son el epicentro de intereses cruzados. Hubo dos proyectos con media sanción en el Senado, en 2013 y 2015, pero perdieron estado parlamentario por falta de voluntad política o por el lobby agropecuario de las provincias del litoral que se opusieron al verla como un obstáculo al desarrollo. En el último intento se sumó el sector minero por su provecho en la extracción de litio en las salinas y humedales altoandinos» (Declaraciones de directora FARN al Auditor Info, 20/02/2020). «Esta es una verdadera batalla contra diferentes lobbies que las organizaciones vienen dando desde 2012 cuando fracasó el primer proyecto de ley de humedales. (...) Sabemos de su contenido, sabemos de su importancia, sabemos lo que implica y también sabemos de quiénes son los intereses que se oponen a esta ley y también sabemos quiénes son sus representantes en el congreso de la nación de manera transversal a todo el arco político, salvo honrosas excepciones» (Entrevista a representante de organización social, 2021). En el año 2020, en el contexto de la ocurrencia de graves incendios en la zona del Delta del Paraná, la Comisión Ambiental de la Cámara de Diputados de la Nación logró un dictamen unificado a partir del trabajo junto con representantes de organizaciones ambientalistas y personas con experticia en el tema provenientes de todo el país, con lo que un nuevo proyecto de ley de humedales se abre camino en el Congreso Nacional. «Es un proceso novedoso y distinto. Y en buena medida está impulsado por la visibilización que tuvo aun en un contexto de pandemia» (Entrevista a representante de organización ambientalista, 2021).

La administración de estos sitios se encuentra a cargo de las jurisdicciones provinciales o la Administración de Parques Nacionales, comprendidas por la ley Nacional 22.351/1980. Santa Fe cuenta con en su territorio con tres sitios RAMSAR declarados: Jaaukanigás (en el departamento General Obligado con 492.000 hectáreas), el Delta del Paraná (Entre Ríos y Santa Fe con 142.000 hectáreas) y la Laguna de Melincué (en el departamento General López con 92.000 hectáreas). En diciembre de 2019, Santa Fe se convirtió en la primera jurisdicción en tener una ley de humedales (ley Provincial 13.932/2019), incluso antes que la Nación. La legislación provincial establece puntos claves a la hora de proteger sus humedales, como la prohibición de volcar desechos contaminantes. Sin embargo, esta aún no fue reglamentada, lo que deja pendiente su implementación efectiva (Entrevistas organizaciones ambientalistas, 2021; El litoral, 2021) y es un aspecto pendiente que provoca el reclamo de organizaciones de nuestra provincia: «La ley de humedales provincial hasta ahora ninguna gestión la reglamentó, y vemos poco accionar del ejecutivo actual provincial al respecto» (Entrevista a integrantes organización ecologista, 2021).

El cuidado de los humedales varía según la región. En Jaaukanigás, el ecoturismo ha permitido trabajar mucho con el turismo de contemplación, dado que la caza está prohibida. En el Delta, se creó un Comité Intersectorial de Manejo conformado por varias ONG, especialistas, representantes de las provincias, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y universidades. Este humedal es el que sufre mayor impacto por las actividades productivas: los yacimientos de arenas silíceas, la ganadería intensiva en las islas y la pesca comercial, el marcado y sostenido avance de los endicamientos, terraplenes y canalizaciones con fines agropecuarios y forestales que afectan significativamente al régimen hidrológico de los humedales, etc. Estos últimos constituyen una de las principales problemáticas. Entre las prácticas de manejo ganadero que afectan a los humedales se encuentran la remoción de tierra para la construcción de bordos y ensenadas, las obstrucciones de cursos de agua, y las quemadas destinadas a la limpieza de los campos y aprovechamiento del rebrote (Bo, R. y Quintana, R. en Benzaquen et al, 2017). Sin embargo y de acuerdo a declaraciones del ex subsecretario de Medio Ambiente de la provincia en el periodo 2015–2019, el humedal que presenta peor gestión es la Laguna de Melincué, donde el comité de manejo al mes de enero de 2020 no se encontraba constituido, y se observa el incumplimiento de la ley en el uso de navegación a motor y pesca comercial (Declaraciones al Auditor Info, 06/02/2020). Esta apreciación es compartida por organizaciones ambientalistas de la provincia: «El sitio Ramsar laguna de Melincué está en estado de absoluto abandono» (Entrevista integrantes de organización ecologista, 2021).

En Jaaukanigás la existencia de cotos de caza y la proliferación de focos de incendio también es una demanda recurrente: «Nosotros hemos hecho un llamado de atención porque todo lo que se estudió el año pasado en relación al seguimiento de los 39.000 focos de fuego se hizo desde una línea imaginaria que es desde Santa Fe–Parana hacia el sur, y nadie se puso a contar focos y ver lo que pasaba de Santa Fe capital hacia el norte. El Jaaukanigás, un sitio RAMSAR que se quemó en un 80%. (...) Y el Ramsar está al norte de Santa Fe. Tiene menos difusión y posiblemente haya otros intereses. Compartimos la angustia y la desolación de compañeros de militancia en el norte» (Entrevista organización ecologista, 2021).



En cuanto al Humedal del Delta del Paraná, el fenómeno de los incendios puso en cuestión el estado de ejecución del Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS) <sup>83</sup> creado en abril de 2008 a raíz de un número inusitado de focos de incendio simultáneos en el delta del Paraná, lo que llegó a comprometer más de 170.000 hectáreas del mismo. El Plan se propuso como objetivo gestionar los humedales del delta del Paraná, que es un ecosistema compartido entre las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, y elaborar lineamientos y recomendaciones para las intervenciones territoriales que allí se realicen. Sin embargo, este plan quedó estancado prácticamente desde sus inicios (Entrevistas a expertos y funcionarios, 2020). La palabra de integrantes de organizaciones ecologistas ilustra esta situación: «Es muy interesante ver lo que pasó con el famoso PIECAS, que es un organismo que se formó en el año 2008 con motivo de cuando fueron los enormes incendios, otra vez el estado reaccionando tarde. (...) Nosotros llegamos a participar de algunas reuniones del PIECAS. Fue un trabajo monumental que duró 3 años, que gastaron una enorme cantidad de recursos, que terminó en 2 documentos monumentales. Eso llevó 3 años de laburo y se convirtió en letra muerta, a partir del año 2011. Otra vez, se volvieron a acordar que existía el PIECAS y que estaban esos documentos el año pasado con la crisis de las quemas. Otra vez el estado yendo atrás del problema, muchas veces genera un montón de estudios y documentos valiosos y después terminan en la nada» (Entrevista integrantes organización ecologista, 2021). En el año 2020 con la emergencia de quemas a la vista y un escenario combinado de bajo caudal del río y sequía, organizaciones ambientalistas salieron a pedirle acción al nuevo gobierno nacional y a comienzos de 2020, el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación decidió su reactivación y el despliegue de una serie de iniciativas para abordar la problemática vigente de las quemas y los riesgos ambientales en la zona (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020). El PIECAS constituye en la actualidad la principal herramienta institucional para la gestión integrada del delta y las islas del Paraná ante las amenazas de cambios profundos en sus características territoriales. Su dinámica y evolución no satisface en todos los casos a aquellos sectores que demandan mayor celeridad en las acciones por vincularse, por ejemplo, a grupos ecologistas. Sin embargo, subyace un apoyo generalizado ante esta iniciativa que ha logrado a lo largo de este proceso la construcción de los consensos necesarios para una gestión conjunta para el ordenamiento territorial de un ecosistema complejo (Biassatti, 2016). La coordinación interjurisdiccional que implica esta herramienta constituye un desafío y se identifican diversos niveles de compromiso por parte de las diversas provincias involucradas (Entrevistas organizaciones ambientalistas, 2021).

En el año 2020 la Comisión de medio ambiente del Poder Legislativo Provincial ha presentado más de una decena de proyectos en relación a los incendios del Humedal del Delta del Paraná, vinculados a temáticas afines a las quemas. Una de las acciones que implicó la unanimidad de representantes legislativos de todos los bloques fue plantear una declaración colectiva para impulsar la tipificación del delito de ecocidio en materia de delitos ambientales, impulsar un trabajo interjurisdiccional e instar a que se reúna el PIECAS.

Como respuesta a la emergencia de los incendios en el año 2020 se fortaleció el emplazamiento de Faros de Conservación con la entrega de equipamiento e insumos por parte del

83

**MAS14:** Existencia de un plan, planes o programa de acción para mitigar el riesgo en las zonas y en las actividades identificadas como potencialmente amenazadas y lesivas.

gobierno nacional como drones, estaciones meteorológicas y cámaras trampa. De acuerdo al gobierno de la provincia de Santa Fe se proyectan 20 faros para la zona del delta del Paraná para poder alcanzar una cobertura amplia, que fortalezca la alerta temprana de incendios y las acciones de vinculación con los isleños (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2020).

### 5.4.2 Incendios en Bosques Nativos

El fenómeno de la quema comprende a los Bosques Nativos. Del total de 51.927 Ha de bosque nativo registrado en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, 2.402 Ha fueron afectadas por incendios entre enero y setiembre de 2020, de las cuáles 9 Ha (0,4%) corresponden a la provincia de Buenos Aires, 452 Ha (18,8%) a Santa Fe y 1.941 Ha (80,8%) a Entre Ríos. El área afectada por los incendios se encuentra en el Delta del Paraná y corresponde a la categoría I (roja), de máxima protección, cuyos bosques no pueden desmontarse, ni manejarse con fines productivos.

«Los bosques son esenciales<sup>84</sup> para la vida. Más de 2.000 millones de personas dependen directa o indirectamente de ellos. Proveen refugio, medios de vida, agua, alimentos, medicamentos, materias primas, combustibles, entre otros bienes y servicios. En este sentido, los bosques tienen especial valor ecológico, ambiental, social y cultural, que hace que su preservación y manejo sostenible sean vitales para el desarrollo social y económico» (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2019). La categoría bosque nativo comprende a los de origen primario donde no intervino el hombre, de origen secundario formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias. La pérdida de bosques produce el deterioro del ambiente que comenzó a agudizarse a fines del siglo XX cuando la agricultura con base en tecnología transgénica comienza a demandar más tierras para cultivos<sup>86</sup>. En el año 2004, la Legislatura provincial declaró la emergencia forestal y sancionó la ley Provincial 12.366 de «Riesgo Forestal». Dos años después, el Congreso Nacional comenzó a debatir un proyecto de ley de Bosques y a fines del año 2007 sancionó el marco legal y la ley de Presupuestos Mínimos de Protección de los Bosques Nativos, 26.331 reglamentada en el 2009 (Biassatti, 2016: 185).

A continuación se presenta información elaborada por la Dirección Nacional de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio. La misma presenta los resultados de las estimaciones de Áreas Quemadas (AQ) en los incendios 2020 en el tramo del río Paraná correspondiente al PIECAS. En la Tabla 35 y el Mapa 4 se puede observar la magnitud del ecocidio.

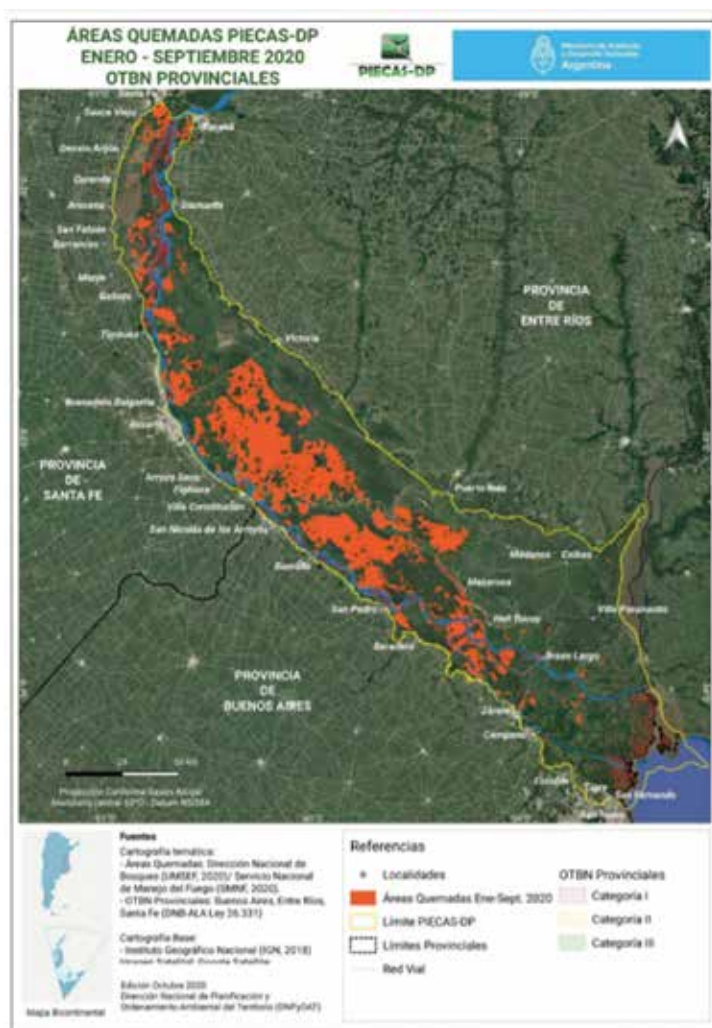
<sup>86</sup>. Los bosques del domo occidental santafesino tuvieron en ese tiempo la tasa de deforestación más alta de los últimos tiempos. Lo mismo ocurrió en la costa del valle aluvial donde los bosques de albardón fueron reemplazados por cultivos de regadío. En la cuenca lechera central los bosques del «espinal» fueron reemplazados por agricultura continua, y los bosques chaqueños del dorsal oriental sometidos a una desmesurada presión ganadera comenzaron a hacerse visibles

**TABLA 35.** Áreas quemadas entre enero y setiembre de 2020 de Bosque Nativo

Provincia	Bosque Nativo (Enrique, 2009)				Bosque nativo OTBN Provinciales			
	Superficie total (Ha)	Superficie quemada (Ha)	Superficie quemada (%)	Participación (%)	Superficie total (Ha)	Superficie quemada (Ha)	Superficie quemada (%)	Participación (%)
Buenos Aires	9.877	9	0,09	0,4	9.877	9	0,09	0,4
Entre Ríos	37.057	1.941	5,2	80,8	37.057	1.941	5,2	80,8
Santa Fe	4.994	452	9,05	18,8	4.994	452	9,05	18,8
Total	51.927	2.402	4,6	100	51.927	2.402	4,6	100

Fuente: Informe de superficies afectadas por incendios en el Delta e Islas del Río Paraná. Enero-Setiembre 2020, pág. 22.

**MAPA 4.** Áreas quemadas entre enero y septiembre de 2020 según cartografía de los Ordenamientos Territoriales de Bosque Nativo (OTBN, ALA) en el territorio PIECAS-DP.



85

**MAS08:** Existen Fondos públicos como mecanismos de apoyo para la sostenibilidad de las áreas protegidas. Proxy

86

**MAS14:** Existencia de un plan, planes o programa de acción para mitigar el riesgo en las zonas y en las actividades identificadas como potencialmente amenazadas y lesivas (respectivamente) del medio ambiente.

87

**MAS11:** Existe alguna entidad encargada, una política pública o un programa gubernamental (ene) elaboración de mapas de riesgo ambiental, tanto por zonas como por actividades económicas.

La provincia de Santa Fe tiene una superficie total de 133.007 km<sup>2</sup>, de los cuales el 13,09% se encuentra cubierta por bosque nativo. A partir del año 2007, en la provincia, se aplica el criterio de conservación y se promueve la aplicación de la ley de Presupuestos Mínimos para la protección de los sistemas forestales como complejos ecosistémicos y no solo como fuente de recursos forestales (Biassati, 2016). El Fondo Provincial de Compensación por Bosque Nativo <sup>85</sup>, creado por Decreto 5242/2014, administra el fondo nacional creado por la ley 26.331/2007 y compensa a los titulares de tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos otorgando aportes no reintegrables que generan la obligación de preparar e implementar planes de manejo y conservación del bosque. Hasta el presente se aprobaron 253 planes de manejo forestal que están permitiendo la recuperación de casi 90 mil hectáreas de bosque nativo.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible viene implementando el Sistema de Monitoreo de Bosques Nativos, el que incluye el propio Monitoreo de los Bosques Nativos, y además el Sistema de Alerta Temprana de Deforestación, el Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos (previamente mencionado) y el Programa Nacional de Estadística Forestal <sup>86</sup>, como herramientas para la caracterización y monitoreo de los bosques nativos a escala nacional. El MAYDS realiza un mapeo actualizado de la superficie de bosques nativos, de acuerdo a la definición de la ley 26.331/2007 y la Resolución COFEMA 230/2012, lo cual se espera que permita contar en un futuro cercano con un sistema de monitoreo actualizado y acorde al marco normativo vigente. En el Marco del Monitoreo y Alerta Temprana en el año 2020 con el objetivo de atender los incendios de magnitud que se desarrollaron en la zona de Villa Minetti, Golondrina, Villa Ocampo, se desplegaron recursos humanos, económicos y materiales (Gobierno de Santa Fe, 2020). A partir de la información disponible desde 2008, se observa una desaceleración del porcentaje anual de pérdida tanto de tierras forestales como de bosques nativos. Esta desaceleración se da en particular hasta el 2014 para luego estabilizarse alrededor del 0,35 % anual.

El Fondo Nacional para la protección de bosque nativos establece que cada jurisdicción es responsable de realizar el ordenamiento en su territorio y de acuerdo a las categorías de conservación y en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten. Una vez acreditado el ordenamiento, las jurisdicciones pueden acceder al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos que, de acuerdo a la normativa, la partida presupuestaria no puede ser inferior al 0,3% del presupuesto nacional, sin embargo, la partida considerada para el presupuesto 2021 corresponde al 0,014% del total. Según el análisis de Fundación Vida Silvestre Argentina, desde su implementación en 2009, la Ley de Bosques ha recibido menos del 10% del presupuesto que le correspondía. (Palazzi, 2020)

La Provincia de Santa Fe, en el año 2009, mediante el decreto 042/09, aprobó el mapa de Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo (OTBN), posibilitando un marco legal para formular y ejecutar planes hasta que la legislatura provincial convierta en ley el mapa de zonificación <sup>87</sup> de bosques nativos. En noviembre de 2013, se aprobó el proyecto de ley provincial que establece que toda intervención en Bosques Nativos se realizará conforme a lo que establece el Reglamento de Procedimientos Generales de la ley Nacional 26.331/2007

que reglamenta la protección ambiental en tres categorías de conservación identificadas con los colores rojo, amarillo y verde. Aquellos bosques que requieren muy alta conservación llevan el color rojo; de mediano valor de conservación, el amarillo; y de bajo valor de conservación, el verde; y, al respecto, la provincia de Santa Fe tiene su zonificación o mapeo territorial en todos sus departamentos. «En relación a las categorías de conservación se utilizan solo dos de las tres posibles: las de alto valor de conservación (color rojo) y las de valor de conservación medio (color amarillo), descartando la clasificación de color verde que permitiría cambiar el tipo de uso de suelo por otro no forestal». (Biassatti op. cit., 2016: 21). Mediante esta medida, la superficie de los bosques del territorio santafesino en su totalidad ha sido categorizada como de alto o medio valor de conservación y por lo tanto debe conservar sus características de bosque, aún en aquellos casos en que la actividad dominante sea la productiva.

El orden de las categorías mencionadas refiere a:

- Categoría I (Rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que, por las ubicaciones relativas a reservas, el valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.
- Categoría II (Amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.

La Asociación civil CREA ha relevado la superficie de bosque nativo<sup>87</sup> declarada para la Categoría I (Rojo) 372.687,55 has. y Categoría II (Amarillo) 1.369.374,55 has., Categoría III (Verde) 0 ha, con una superficie Total 1.742.062,1 ha. Es decir, una proporción de 13,09% de la superficie está cubierta por bosque nativo. En el año 2016 un estudio realizado por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) marcaba la tasa anual de superficie de bosque que se pierde en Santa Fe equivalente a 19.574 hectáreas.<sup>88</sup> El estudio logró cuantificar la superficie de bosque que se destruyó en Santa Fe en un período de 32 años. La cifra estremece: se perdieron 385.857 hectáreas. Del relevamiento se desprende que la superficie de bosque de Cuña Boscosa santafesina se redujo de 790.529 a 404.672 hectáreas entre 1976 y 2008, alcanzando entre 2005 y 2008 una tasa de deforestación anual de 19.574 hectáreas, es decir, una superficie mayor a la ciudad de Rosario, de 17.800 hectáreas (Infocampo, 2016).

<sup>87</sup>. Mapa legal Crea: Declarado de Interés por el Honorable Senado de la Nación: <https://www.crea.org.ar/mapalegal/otbn/santa-fe>

<sup>88</sup>. La investigación fue realizada por docentes e investigadores de la Facultad de Ciencias Agrarias. Es el único estudio riguroso que existe en materia de deforestación en la provincia de Santa Fe

**MAS11:** Existe alguna entidad encargada, una política pública o un programa gubernamental en los siguientes campos:  
a) Evaluación de las condiciones de los recursos hídricos del Estado.

**MAS13:** Existen políticas públicas o programas en las siguientes áreas:  
a. Conservación, calidad y suficiencia de fuentes hídricas.

### 5.4.3 Recursos hídricos, suficiencia y calidad de las fuentes hídricas 88

Según informes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, «el agua es un elemento imprescindible para la vida, para el sostenimiento de la biodiversidad y para la realización de actividades productivas. Su disponibilidad en cantidad, calidad y oportunidad depende en última instancia de la salud de los ecosistemas, los cuales se encuentran presionados por diversas actividades antrópicas. Los océanos, ríos, lagos, glaciares, acuíferos y humedales se ven afectados ante la creciente demanda y los riesgos emergentes, por lo que su conservación, manejo sostenible y restauración, constituyen acciones indispensables» (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019: 51).

El acceso al agua potable y al saneamiento son considerados dentro del sistema internacional de derechos humanos y son materia de tratados internacionales. En Argentina, han sido incorporados a la Constitución Nacional con máximo status normativo, determinando obligaciones para el Estado de crear y organizar la actividad necesaria para el goce efectivo de estos derechos por parte de todas las personas. Las cuencas hídricas representan la principal fuente de agua dulce que luego se potabiliza para consumo humano y además cumplen múltiples funciones. Desde el punto de vista hidrológico, almacenan el agua en sus diferentes formas y luego la descargan en forma de escurrimiento. También tienen una función ecológica, ya que se convierten en un hábitat propicio para el desarrollo de la flora y la fauna, que son los elementos biológicos del ecosistema. El cambio climático afecta el ciclo hidrológico aumentando la vulnerabilidad de las comunidades y su exposición cada vez más frecuente a eventos extremos de inundaciones, sequías y otros desastres naturales. Del total de la superficie de Argentina alrededor de 33.500.000 hectáreas están dedicadas a la agricultura, entre ellas 1.400.000 y 2.100.000 utilizan el riego a través de sistemas públicos, riego individual, etc. y esto equivale a aproximadamente entre un 4 y 6 por ciento del área agrícola del país (INTA, 2018). La ley Provincial de Aguas 13.740/2016 en el artículo 5 establece que «el dominio de las aguas y ejercicio de los derechos en jurisdicción de la Provincia de Santa Fe, es un recurso natural y un bien perteneciente al dominio público y originario de esta, excepto las aguas de los particulares conforme el Código Civil y Comercial de la Nación. El dominio de la Provincia sobre las aguas es inalienable, imprescriptible e inembargable. El ejercicio de los derechos de dominio y de uso y goce, sean públicos o de particulares debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva».

Las cuencas regulan la recarga hídrica, conservan la biodiversidad y mantienen la integridad y la diversidad de los suelos y son un recurso natural central para el desarrollo de actividades productivas, como la agricultura, la industria, la generación de electricidad y la regulación de flujos y control de inundaciones, entre otras. Una cuenca hídrica es un área de terreno que drena agua en un punto común como un arroyo, río o lago cercano. Cada cuenca pequeña a su vez drena agua en una cuenca mayor que puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o bien directamente en



el mar<sup>89</sup>. Argentina cuenta con un total de 96 cuencas hídricas entre las cuales el 80 % (77 cuencas) corresponde a cuencas interjurisdiccionales (interprovinciales o internacionales) mientras que las restantes están íntegramente ubicadas dentro de una provincia. En el caso de las cuencas interjurisdiccionales, 54 se encuentran dentro del territorio nacional y 23 son cuencas compartidas con países fronterizos. En la provincia, se destacan el río Paraná, Salado, Carcarañá, el sistema de bajos Submeridionales cuya cañada más importante es la que encadena la de las Golondrinas, y el río Calchaquí con la serie de lagunas que integran el sistema: del Toro, del Palmar, Calchaquí y Las Aves. La vía navegable de mayor jerarquía es el río Paraná, cuyo caudal responde a su condición de gran colector de precipitaciones (Giraut, M. et al, 2002).

Santa Fe forma parte de la Región Hídrica de los Bajos Submeridionales que constituye un extenso sistema hidrológico de características no típicas que ocupa la parte norte de la provincia de Santa Fe, el sur de Chaco y el sudeste de la provincia de Santiago del Estero, abarcando un total de 54.278 km<sup>2</sup> y aproximadamente 5 millones de hectáreas. En términos jurisdiccionales, la coordinación de acciones es un tema urgente en cuanto a dar solución a problemas hídricos y de inundaciones, y generar un desarrollo productivo sustentable. El Ministerio de Obras Públicas de la Nación en coordinación con las provincias lleva adelante obras y proyectos, que comprenden intervenciones relacionadas con la problemática hídrica, enmarcadas en el Plan Argentina Hace y otras como desagües pluviales, control de inundaciones y defensas, agua y saneamiento; y pavimentación, cordones cuneta y veredas (Ministerio de Obras Públicas, 2021). En materia de información sobre el estado actual y las acciones de planificación para la protección de los Bajos Submeridionales, los colectivos ambientales de la provincia informan que no hay información actualizada y que no han encontrado interlocución con el Estado Provincial al respecto (Entrevista organizaciones ecologistas, 2021).

Las principales problemáticas identificadas en entrevistas a expertos fueron la contaminación de los cursos de agua, producto de industrias y siembra, y el consecuente uso de agroquímicos y fertilizantes, que decantan en los efluentes. Este es un problema interjurisdiccional también, por ejemplo, en el caso del río Carcarañá que viene de la provincia de Córdoba. La combinación de sequías e inundaciones deben ser tomados como un mismo tema porque no hay una buena gestión de los excedentes hídricos. Por el contrario, el desmonte permanente de árboles impide la absorción de los excesos hídricos y favorece las inundaciones. La mala gestión se puede observar cuando ante la inundación, la solución es sacar el agua en lugar de generar algún tipo de reservorio para el momento en que hay sequía (Entrevista especialista, 2020).

Entre finales de noviembre y principios de diciembre de 2020, se produjo una masiva mortandad de peces en el Río Salado. Si bien, en principio, hubo informes contrapuestos investigadores de la UNL, encontraron en muestras de tejidos de los peces recolectados,

**89.** Las cuencas hídricas son espacios geográficos donde se solapa la acción combinada de los procesos naturales actuantes —incluyendo la variabilidad hidroclimática— con las actividades de los diversos grupos sociales que la ocupan y el impacto que éstos generan. En consecuencia, constituyen el territorio adecuado para efectuar el manejo, planificación, aprovechamiento y administración del recurso hídrico bajo la consideración de que el agua superficial y el agua subterránea se encuentran íntimamente relacionadas (Dasso, et al., 2014).

residuos de plaguicidas, detallando que «en branquias e hígado de *Prochilodus lineatus* (sábalo)» se encontró el herbicida 2,4-D y el insecticida organofosforado clorpirifos. Los especialistas recomendaron implementar un monitoreo más exhaustivo y con continuidad y además fomentar modelos de producción sustentables no contaminantes como los agroecológicos y con participación social, y plantearon, como primera medida de mitigación, «la urgente necesidad de aumentar la distancia de los cultivos transgénicos dependientes de plaguicidas a los ambientes acuáticos» (Entrevista a especialista, 2020).

#### 5.4.4 La emergencia del Cambio Climático 89

Según la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el cambio climático se define como un «cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables» (ONU, 1992).

El incremento de la concentración atmosférica de los gases de efecto invernadero (GEI)<sup>90</sup>, como el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>) y óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), se considera uno de los principales causantes del cambio climático. La emisión de estos gases se produce por acciones relacionadas con la generación de energía, la quema de combustibles fósiles, la generación de residuos urbanos, la agricultura y la deforestación, entre otras actividades (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

A finales de 2019 se aprobó en Argentina la ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. La Ley establece los presupuestos mínimos para garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación y mitigación contra el cambio climático a nivel nacional, especificando tres objetivos generales: **a)** establecer las estrategias, medidas, políticas e instrumentos relativos al estudio del impacto, la vulnerabilidad y las actividades de adaptación al cambio climático que puedan garantizar el desarrollo humano y de los ecosistemas; **b)** asistir y promover el desarrollo de estrategias de mitigación y reducción de gases de efecto invernadero en el país; y **c)** reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales ante el cambio climático, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios.

En la provincia, en el año 2019, se lanzó la Estrategia Provincial de Cambio Climático, con la finalidad de servir como herramienta para la planificación y organización de las acciones de todos los sectores del Gobierno en respuesta al cambio climático. La Dirección Provincial de Cambio Climático se encarga de formular programas, proyectos y planes de acción orientados a la adaptación del cambio climático e implementación de medidas de mitigación del calentamiento global a nivel local. También participa como punto focal de la Comisión de Cam-

<sup>90</sup>. Los GEI actúan captando la radiación infrarroja dentro de la atmósfera, alterando así el equilibrio del sistema climático y produciendo una variedad de impactos en los ecosistemas. Actualmente, se estima que la concentración atmosférica de CO<sub>2</sub> se encuentra en el orden de las 4101 ppm, un nivel que no había sido alcanzado en más de 400.000 años de historia.



bio Climático del Consejo Federal de Medio Ambiente, ámbito de coordinación de las acciones que implementa el gobierno nacional junto a los gobiernos de las 23 provincias argentinas.

En lo que respecta a la provincia de Santa Fe, por sus particulares condiciones naturales, la línea estratégica de adaptación al cambio climático comprende: los efectos del cambio climático en materia de seguridad hídrica, infraestructura, producción, recursos naturales y salud y además las repercusiones de esos efectos sobre factores determinantes del bienestar público como el empleo, la seguridad alimentaria, el desarrollo productivo y la economía (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2020). En el mes de noviembre de 2020, se sancionó la ley provincial 14.019, ley marco de Acción Climática Provincial, que se complementa con la ley nacional de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global e incluye estrategias y medidas de adaptación y mitigación, en concordancia con el artículo 41 de la Constitución Nacional, los acuerdos internacionales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para proteger a la población de los efectos del cambio climático y coadyuvar al desarrollo sustentable. La ley provincial surge de un proceso de trabajo en conjunto que implicó un espacio de debate en base a diversos proyectos, e involucró a representantes de ambas cámaras del Poder Legislativo provincial, a especialistas de las Universidades del Litoral y de Rosario y al Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático de la provincia.

Como antecedente de esta ley, el proyecto presentado por un equipo conjunto conformado por profesionales de la Universidad Nacional de Rosario y de la Universidad del Litoral se basó en la ley nacional de presupuesto mínimo, fue sometido a un proceso participativo, en el que muchas organizaciones hicieron aportes interesantísimos y esto redundó en reformas en el proyecto de ley (entrevista especialista, UNR). Este proyecto fue presentado en ambas cámaras, y generó un proceso de debate con sus representantes. Según las valoraciones realizadas en las entrevistas (2021), la sanción de la ley se considera un avance; sin embargo, el proceso no estuvo exento de tensiones con otros proyectos que planteaban propuestas por debajo del umbral que coloca la ley nacional. Finalmente, la ley plasmó tanto cuestiones de avanzada como la inclusión de organismos de coordinación intersectorial (el Gabinete Provincial de Cambio Climático) y espacios de coordinación que implican algún nivel de gobernanza (Consejo Asesor de Expertos y el Comité Permanente de Cambio Climático como organismo de participación pública) mientras otros aspectos del proyecto inicial de la universidad quedaron pendientes (por ejemplo, se buscaba establecer un órgano rector más permanente). La ley propone la formulación del Plan Provincial de Respuesta al Cambio Climático y determina un plazo de 12 meses para avanzar de forma concreta en la lucha contra el cambio climático a través de medidas y acciones de mitigación que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero y aumenten la capacidad de sumidero de carbono así como también de adaptación que fortalezcan la capacidad de los sistemas humanos y naturales para afrontar los impactos del cambio climático.

En lo que respecta a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)<sup>90</sup>, el último inventario nacional realizado en 2016 presenta la distribución de emisiones por fuente y asigna la mayor parte al sector Energía. El segundo lugar lo ocupan las emisiones provenientes del sector agricultura, ganadería y otros usos de la tierra (AFOLU). Estos dos sectores concentran más del 90 % de las emisiones, mientras que el resto proviene de procesos industriales y

residuos. Según el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero publicado en el último reporte bianual (BUR) presentado por la República Argentina a la CMNUCC, en 2016 el total de emisiones netas del país alcanzaron las 368,30 Mt, de las cuales 28.9 Mt (el 7.8%) corresponden a la provincia de Santa Fe<sup>91</sup>. Es importante destacar que las emisiones generadas en la provincia de Santa Fe provienen principalmente del sector energía y de las actividades relacionadas con la agricultura, la ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra. El resto de las emisiones proceden de las actividades industriales, la gestión de residuos y otras fuentes de orígenes diversos, que en conjunto tienen una significación menor al 10% del total<sup>92</sup>.

El pronóstico es que en los próximos años el calentamiento global se agudizará y hará sentir con más intensidad sus efectos sobre todo el planeta. «En lo que respecta a la provincia de Santa Fe y su proyección 2050, se indica que el cambio climático ocasionará la acentuación de extremos húmedos y secos; tormentas intensas más frecuentes; inviernos más tibios y con menos heladas; así como también las olas de calor se volverán más frecuentes. Estos efectos impactarán directamente en todos los aspectos cotidianos del ser humano, afectando negativamente su calidad de vida» (Roude, 2019).

Las consecuencias del cambio climático necesitan de herramientas de alertas de riesgos y en este sentido se crea el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR)<sup>91</sup> mediante la ley Nacional 27.287/2016. Está integrado por el Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, el Consejo Federal de Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil y la Secretaría Ejecutiva. El sistema integra acciones y articula 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 de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación. De acuerdo a la información obtenida, el mapa de riesgo se encuentra en todo el territorio nacional, con identificación de los riesgos más frecuentes de acuerdo a la región referida, aunque no está identificado como riesgo ambiental solamente, ya que incluye, además, cuestiones de seguridad interna de domicilios como ser fuga de gas y/o accidentes (Ministerio de Seguridad, 2021). En el mes de noviembre de 2020 el Servicio Meteorológico Nacional presenta el Sistema de Alerta Temprana (SAT) que es una herramienta diseñada para prevenir fenómenos meteorológicos de riesgo a partir de identificar qué región del país puede ser afectada por eventos meteorológicos adversos, el nivel de intensidad de los fenómenos y el tiempo de duración de la situación meteorológica con 72 horas de anticipación y mediante la visualización de un mapa con escala de colores. El nuevo SAT constituye la mayor modernización del Organismo en cuanto a la provisión de servicios a la comunidad (Ministerio de Defensa, 2020).

<sup>91</sup>. En el Acuerdo de París, Argentina se comprometió a no exceder la emisión neta de 483 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (Mt de CO<sub>2</sub> equivalente) en el año 2030.

<sup>92</sup>. Para ampliar sobre la estructura de los sectores que producen emisiones se recomienda ir al documento «Estrategia provincial de cambio climático» (2019) del Gobierno de la provincia de Santa Fe; disponible en: [Estrategia\\_Provincia\\_de\\_Cambio\\_Climatico-Ministerio de Medio\\_Ambiente.pdf](#)

Además, en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se destaca el Sistema de Mapas de Riesgo <sup>92</sup> del Cambio Climático (SIMARCC), creado en 2016, que es una herramienta dinámica que permite identificar los riesgos derivados del cambio climático para apoyar la formulación de políticas y la toma de decisiones. El SIMARCC permite incorporar las proyecciones de cambio climático en los procesos de planificación y la toma de decisiones, orientando la formulación de estrategias sectoriales, de inversión, así como el desarrollo de medidas para prepararse ante los efectos del cambio climático. Estos mapas muestran las proyecciones de cambio climático en Argentina para el futuro cercano y lejano. En los últimos años el SIMARCC se enriqueció con nuevas capas de información que permitieron establecer riesgos climáticos en temas tales como producción agropecuaria, vialidad y ferrocarriles, salud, áreas naturales protegidas y glaciares. Actualmente, la plataforma se encuentra en una tercera fase de rediseño para facilitar su uso y acceso a la base de datos.

92 .....

**MAS11:** Existe alguna entidad encargada, una política pública o un programa gubernamental en e) elaboración de mapas de riesgo ambiental, tanto por zonas como por actividades económicas.

93 .....

**MAS11:** Existe alguna entidad encargada, una política pública o un programa gubernamental en d) Posibilidades de remplazo de recursos energéticos por las opciones más amigables con el medio ambiente.

### 5.4.5 Los recursos energéticos entre el dilema del agotamiento y las energías renovables <sup>93</sup>

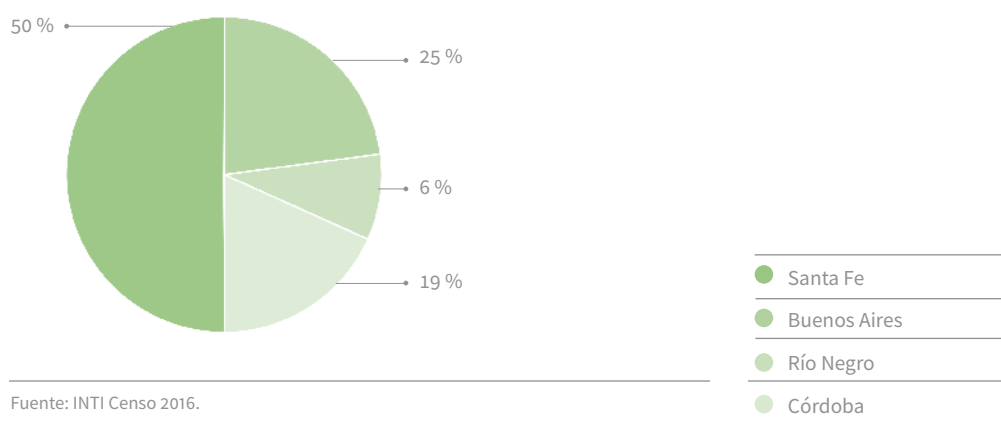
La matriz energética nacional es sumamente dependiente de los combustibles fósiles. En la última década se han producido millonarias transferencias económicas del Estado argentino al sector de las energías fósiles (López Crespo, García Zanotti y Kofman, 2016), al mismo tiempo que las energías renovables han recibido escaso apoyo para desarrollarse en una escala masiva y significativa en el país. La transición hacia un futuro con mayor protagonismo de las energías renovables es un hecho, aunque tiene desafíos complejos. «Las energías renovables son aquellas cuya fuente reside en fenómenos de la naturaleza, procesos o materiales susceptibles de ser transformados en energía aprovechable por la humanidad, que se regeneran naturalmente, por lo que constituyen un recurso virtualmente inagotable» (INTI, 2016). En Santa Fe, las posibilidades de reducir emisiones provenientes del sector energía están dadas por el aumento de la participación de las energías renovables en la composición de la matriz energética provincial y en la promoción de la eficiencia en el uso de la energía, dentro del cual se incluye la reducción del consumo residencial e industrial y la eficiencia del transporte.

En lo que respecta al desarrollo de energía solar térmica a nivel nacional, no se han implementado políticas públicas de importancia en el período 2002–2018. Los mayores avances se han dado a nivel provincial y en algunas ciudades. De acuerdo al censo realizado por el INTI en 2016 el sector está compuesto por 26 empresas importadoras, 20 fabricantes de calefones solares, 72 empresas de instalación y 16 instituciones dedicadas a la capacitación (INTI, 2016). Las provincias con mayor desarrollo en el sector son Buenos Aires, Santa Fe y

93. Para el desarrollo de este punto se toma como fuente el Informe «Energías Renovables: políticas públicas en el sector 2003-2018» realizado por Pablo Bertinat y Jorge Chemes. Para profundizar la información se sugiere ir a la publicación que se encuentra disponible en: <https://tallerecologista.org.ar/wp-content/uploads/2019/02/InformePolíticasRenovablesVFinal.pdf>

Córdoba. De acuerdo al primer Censo nacional de Energía Solar Térmica desarrollado por el INTI en 2016, el sector solar térmico sobre 134 empresas censadas en la provincia de Santa Fe se encontraban 3 empresas que fabricaban equipos solares térmicos, 1 empresa importadora, 11 empresas de servicios de instalación, y 8 entidades capacitadoras de la actividad.

**GRÁFICO 35.** Porcentaje de entidades que prestan capacitación en energía solar térmica a nivel provincial. Año 2016



De acuerdo a Bertinat y Chemes (2016), las políticas energéticas formuladas para el desarrollo de fuentes renovables enfrentan los siguientes dilemas: las acciones implementadas no alcanzan para darles competitividad frente a la energía derivada de los combustibles fósiles; la ausencia de un proyecto a largo plazo para el sector energético en general y para fuentes renovables en particular (cuyo déficit es aún más notorio en el sector no eléctrico); oscilaciones económicas y crisis recurrentes implican un factor adverso clave; falta de integración de los proyectos entre los diversos niveles del Estado: nacional, provincial y municipal. En definitiva, los autores señalan que las opciones que se presentan responden a lógicas de mercado, aunque se podría avanzar más en la incorporación eficaz de fuentes renovables no convencionales. El problema central es la vigencia de los combustibles fósiles y la existencia de reservas de hidrocarburos no convencionales que servirán en el largo plazo para inyectar inversiones en las fuentes renovables.

## 5.4.6 La medición de la calidad del aire y su protección 94

La calidad del aire se vincula a las emisiones de contaminantes que las actividades antrópicas realizan a la atmósfera desde la superficie terrestre. Las actividades humanas producen emisiones gaseosas de distintos tipos de sustancias y productos químicos generando impactos negativos en la atmósfera, la calidad del aire, la capa de ozono y produciendo una creciente contaminación a partir de la acumulación de gases de efecto invernadero. De acuerdo al Informe de estado del ambiente «actualmente en el país no se dispone de la infraestructura necesaria para establecer una red de monitoreo continuo de estos parámetros de calidad de aire a nivel nacional, lo cierto es que hay algunas iniciativas a escala regional o local que permiten tener conocimiento de algunos puntos críticos, por lo general relacionados con la instalación de industrias específicas que registran datos de diversos parámetros de forma periódica y sistemática desde hace años (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2020: 128).

A nivel global se estima que 9 de cada 10 personas respiran aire con altos niveles de contaminación debido a cuatro grandes factores: la producción de energía basada en la explotación de combustibles fósiles, sistemas de transporte a base de combustibles fósiles, emisiones del modelo agroindustrial, producción ganadera, fumigaciones rurales y periurbanas, quema de residuos a cielo abierto, etc. A nivel nacional, la primera instancia de regulación de la calidad del aire fue la ley Nacional 20.284/1973 de Contaminación Atmosférica (no reglamentada), que regula a todas aquellas fuentes capaces de producir contaminación atmosférica ubicadas en jurisdicción federal y provincial (en provincias adherentes). La ley establece los tipos de contaminantes, las concentraciones permitidas al ser liberados y las alertas y situaciones de emergencia ante emisiones con altas concentraciones, los métodos de muestreo y análisis a aplicar, así como los estándares para seis contaminantes: monóxido de carbono (CO), óxidos de nitrógeno (NOx), dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), ozono (O<sub>3</sub>), material particulado (PM) en suspensión y sedimentable.

En la Provincia de Santa Fe, la resolución 201/2004 de la ex Secretaria de Ambiente entiende por contaminación del aire a «la presencia en él de cualquier agente químico, físico o biológico, o de la combinación de los mismos, generados por la actividad humana, en concentración y tiempos tales, y la frecuencia de ocurrencia, que puedan ser nocivos para la salud humana o perjudiciales para la vida animal o vegetal, o que impidan el uso y goce de las propiedades o lugares de recreación».

En la actualidad es una deuda pendiente la conformación de una red de estaciones de monitoreo con una serie de parámetros que pueda considerarse significativa para hacer un diagnóstico con mayor nivel de detalle respecto de la situación de la calidad de aire a escala nacional. De todos modos, se cuentan con algunos casos de estudio locales de especial importancia, que vienen registrando datos de diversos parámetros de forma periódica y sistemática desde hace años. Así, por ejemplo, el Programa de Monitoreo continuo de la calidad del aire en San Lorenzo (creado por la resolución 686/2010) estableció la creación de un comité técnico público-privado que evaluó los sitios de medición, los contaminantes a medir, la metodología y el equipamiento a utilizar. En 2013, luego de coordinar los esfuerzos

94 .....

**MAS11:** Existe alguna entidad encargada, una política pública o un programa gubernamental en b) Evaluación de la calidad del aire.

**MAS39:** Existen políticas públicas o programas en b. Protección de la calidad del aire.

y trabajo de todos los actores involucrados, provincia (Ministro de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente; Secretario y Subsecretario de Ambiente), municipios (Intendentes de las localidades involucradas) y entidades educativas lanzan la ejecución del proyecto de forma conjunta con la Cámara de Comercio, Industria y Servicios de San Lorenzo y su zona de influencia (Fray Luis Beltrán, Capitán Bermúdez, Timbúes, Puerto General San Martín y San Lorenzo). En una primera etapa se previó que los equipos de medición fueran ubicados en dos puntos muestra (la Municipalidad de Puerto San Martín y el barrio Bouchard de San Lorenzo), para medir gases y polvos dispersos en la atmósfera y luego fueran movilizados a otras ciudades de la región (Cámara de Comercio, Industria y Servicios de San Lorenzo, 2013)

La provincia no cuenta con un sistema público de medición de calidad del aire que se actualice a diario y que sea de acceso abierto para todo el territorio. La Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) es un organismo nacional que tiene un grupo de investigación de calidad del aire que viene trabajando en algunos proyectos. Uno de ellos está en la ciudad de Córdoba para armar un mapa de calidad del aire que se actualice todos los días en base a datos satelitales e indicadores en superficie.

La calidad del aire es un problema de salud pública. Además de empeorar la salud humana la contaminación del aire afecta el clima, la biodiversidad y los ecosistemas. En el año 2020 la falta de calidad del aire despertó la alerta ciudadana, sobre todo por las afecciones respiratorias producidas a partir de las descontroladas quemas en las islas, pero el problema registra antecedentes por el desarrollo de industrias dentro del ejido urbano, las quemas en basurales y cavas, entre otros. Los efectos del humo se agudizan en la población que padece problemas respiratorios crónicos como asma o Epoc, ya que la calidad de aire respirable se ve afectada por la gran concentración de particulado (Entrevista Taller Ecologista Rosario, 2020).

El Observatorio Ambiental de la UNR, en el mes de junio de 2020, llevó a cabo mediciones de polvo por combustión de rastrojos en islas frente a ciudad de Rosario. Se trata de una devastación del ecosistema, que afecta a los humedales del río Paraná, por efectos antropogénicos (causados por el ser humano) y el impacto que produce tiene un alcance que excede las inmediaciones donde se generó, debido a que las partículas respirables se trasladan por efecto del viento a una distancia de hasta 60km, fenómeno que se conoce como «efecto paraguas» (Observatorio Ambiental UNR, 2020). No hay estudios que permitan conocer «qué sucede en la proximidad de la empresa de producción de pasta de celulosa y papel de Capitán Bermúdez; o en las cercanías de los hornos de incineración de residuos peligrosos de Puerto General San Martín y San Lorenzo; o qué sucede con la calidad de aire al momento de la carga de cereales en los puertos, especialmente los ubicados muy próximos a los barrios» (Declaraciones a La Capital de Cecilia Bianco, coordinadora del área Tóxicos del Taller Ecologista 16 de abril de 2020). «La calidad del aire se encuentra atravesada por las particularidades de cada uno de los problemas y no se puede generalizar ni circunscribir solo a la quema de los humedales. La realidad es super-compleja y no se puede controlar lo que no se conoce. El Estado termina siendo cómplice» (Declaraciones del Defensor Adjunto de Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe en Conversatorio sobre Calidad del Aire, 2020).

## 5.4.7 La protección de la calidad del Suelo <sup>95</sup>

95 .....

**MAS13:** Existen políticas públicas o programas en f) Gestión y protección de la calidad del suelo.

Las tendencias mundiales en cuanto a la cubierta terrestre indican una pérdida neta de tierras naturales y seminaturales debido en gran medida a procesos inducidos por el hombre, como la desertificación, la deforestación, la gestión inadecuada de los suelos, la expansión de las tierras de cultivo y la urbanización. Asimismo, se han observado disminuciones significativas de la productividad de la cubierta terrestre que permanecieron inalteradas, en donde los pastizales han sufrido las mayores pérdidas. En cuanto a las reservas de carbono orgánico del suelo, se han registrado amplias pérdidas generadas por los cambios de uso del suelo, como por ejemplo de un suelo arbolado a entornos construidos y tierras de cultivo (Naciones Unidas, 2019).

En 2019, en Argentina se ha avanzado en el desarrollo y presentación de la Línea de Base para el establecimiento de Metas Voluntarias de Neutralidad de la Degradación de las Tierras, utilizando como base los estudios relativos al carbono presente en el suelo, su productividad en términos de vegetación y los cambios que se han dado en la cobertura, a partir de los cuales se muestra que la pérdida de la productividad sigue siendo la principal causa que afecta a superficies importantes del territorio. El conocimiento e información sobre el estado y uso de los suelos en Argentina permite reportar la Meta 15.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Permitió también generar la Línea de Base de Neutralidad de la Degradación de la Tierra (NDT) a escala nacional de la República Argentina (SAyDS, 2019). En Santa fe, existe el Observatorio Santafesino de Suelos (OSS), creado por resolución 1069/2017 y con el objetivo de procurar la preservación de los suelos agrarios contenidos en el territorio provincial a partir de la promoción y la gestión del cambio tecnológico desde el Estado provincial, considerando el ordenamiento de las cuencas hidrográficas».

El avance de la urbanización trae aparejado el avance de los desmontes y la deforestación para la construcción de nuevos barrios. Esto resiente la capacidad de los suelos para absorber los excesos hídricos y con ello magnifica las consecuencias negativas de las inundaciones, fenómeno que nuestra Provincia ha sufrido en diversas oportunidades con efectos devastadores, en especial en el año 2003 con el desborde del río Salado y en 2015–2016 a partir del registro de intensas precipitaciones (Entrevista especialistas UNR).

La pampa húmeda compite en esta etapa por un territorio (suelo) con alto valor productivo o inmobiliario, de manera que atenta contra las estrategias de protección y conservación (Biassatti, 2016). Los cambios en el uso del suelo en la provincia se manifiestan en el desmonte, que queda evidenciado en imágenes satelitales, con el objetivo de generar barrios. Un ejemplo es el barrio principal de Timbues a la vera del Carcarañá enfrente de la localidad de Oliveros. Se pueden ver claramente los lugares con cosecha, los lugares industrializados y la parte talada para llevar adelante el barrio. Está a la vista de todos y deja expuesto un problema de ordenamiento territorial enorme. Hay muchos pueblos rodeados por los campos sembrados. Si bien hay metodologías de agroecología sostenible, hay productores irresponsables que lo hacen de la manera que no se puede (Entrevista funcionario de gestión académica, 2021). El proceso de degradación de los suelos se agrava, además,



por el impacto de las inundaciones producidas por altas precipitaciones que afectan a diversas regiones de la provincia y se explican por el uso intensivo del suelo dedicado a la agroindustria. Ese uso ha llevado a la pérdida sustancial de sus funciones ecosistémicas, reduciendo las capacidades de regulación de inundaciones. A esto se debe sumar el uso de herbicidas, que se asocia al aumento de los niveles de nitrógeno y fósforo en varias cuencas fluviales con efectos nocivos en la biodiversidad acuática. Las inundaciones se explican además por el manejo inadecuado del escurrimiento natural de las aguas con terraplenes de caminos o rutas sin drenaje, alcantarillas tapadas en los campos o canales clandestinos que cortan las pendientes (Taller Ecologista, 2021).

#### 5.4.8 Producción y manejo de residuos tóxicos contaminantes

En la actualidad, no existe un consenso global para definir o clasificar qué es un residuo peligroso, pues cada país tiene su ordenamiento interno. Por lo tanto, las acepciones y registros pueden variar de acuerdo a qué fuente se consulte. Sin embargo, de acuerdo con los estudios realizados por el Banco Mundial, se estimó que en promedio y a nivel global se generan 0,32 kg de residuos peligrosos per cápita por día. Al mismo tiempo, tomando en consideración otras corrientes de residuos, como la municipal, la industrial y la agrícola, por ejemplo, los residuos peligrosos representan solo una pequeña fracción dado su bajo peso relativo en los números globales (Kaza, et al., 2018 en Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020). La gestión de residuos peligrosos en Argentina es regulada a nivel nacional por la ley 24.051. Sin embargo, su accionar es limitado ya que quedan comprendidos únicamente los residuos peligrosos que en su gestión tengan interjurisdiccionalidad, es decir, que sean generados en una provincia o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y reciban tratamiento en otra jurisdicción. Al ser proyectada como una ley de adhesión, además, permitió un abanico de situaciones que, lejos de generar uniformidad y armonía normativa, ocasiona inseguridad jurídica. Algunas provincias han adherido a la ley y a su Decreto Reglamentario 831/93, mientras que otras han adherido sólo a la ley y han dictado su propia reglamentación, y otras simplemente han sancionado normativa propia, sin adhesión alguna.

En 2019, se sancionó la ley provincial 13.959 sobre Residuos Peligrosos, que entre sus principios sostiene que el generador de residuos peligrosos es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que corresponden. Esta iniciativa de suma importancia aún no fue reglamentada. Según entrevistas realizadas, la ley no fue parte de un proceso participativo que haya implicado consensos de las cámaras empresarias, lo que se considera fundamental para darle viabilidad (Entrevista militante de la economía social, 2021).

En el Cordón Industrial que conforma el Área Metropolitana Gran Rosario se identifica la extrema cercanía entre los emplazamientos industriales y el ejido urbano (viviendas, escuelas, instituciones sociales, culturales, deportivas, educativas, etc.); la alta circulación de tránsito pesado cargado de mercadería cuyo mal manejo implica riesgo para la salud



(productos químicos altamente contaminantes, cereales con aplicación de tratamientos químicos); instalación de industrias sin el debido estudio de impacto ambiental; tratamiento y disposición inadecuados de residuos tóxicos (principalmente volcados al río Paraná y cursos de agua menores); irregularidades en los procesos de cierre de industrias químicas (abandono de instalaciones sin el debido mantenimiento y control del pasivo ambiental ni recomposición ambiental de los predios, y su deterioro a lo largo de los años sin que se interpongan medidas que efectivamente solucionen el grave riesgo de dispersión de sustancias altamente peligrosas) (Entrevista organizaciones ecologistas, 2021).

En Santa Fe, existen 17 empresas de las cuales el 60% se encuentra ubicada en los departamentos de Rosario y San Lorenzo y procesan 17.000 toneladas de residuos peligrosos de los cuales el 64% proviene de otras jurisdicciones. La provincia no tiene prohibición de ingreso. En el año 2020, en la cámara de diputados se presentó un proyecto que obtuvo dictamen favorable en comisión, para reformar el art. 23 de la ley 11.717/1999 con el objetivo de limitar el ingreso de residuos a la provincia (Conversatorio Taller Ecologista, setiembre de 2020).

## 5.5 Acceso a la justicia para garantizar el derecho al medio ambiente sano

El acceso a la justicia es entendido en el campo de los derechos humanos no solo como una posibilidad de acceso formal a instancias judiciales o como garantía efectiva para la exigibilidad de derechos, sino que comprende, además, la posibilidad de exigir condiciones que garanticen la permanencia en la justicia, la participación e información continua sobre la trayectoria y estado del proceso y acciones para obtener la resolución. Todo ello, en el plano normativo, posibilitaría la garantía de realización del derecho a un medio ambiente sano por parte de la ciudadanía y, como correlato, esas actividades de exigencia impulsarían acciones políticas e institucionales de respuestas del Estado.

En ese marco, el acceso a la justicia en materia ambiental en el territorio santafesino según la evidencia oficial reunida, adopta particularidades generales, algunas ya fueron explicitadas en apartados anteriores de este capítulo (naturaleza federal del derecho, ausencia de instancias administrativas especializadas) y otras las abordamos a continuación (especialización en materia judicial ambiental, acceso a la justicia por discriminación, interposición de recursos efectivos por violación a derechos humanos en materia de ambiente). La importancia del abordaje en conjunto de estas particularidades es que contribuyen a conocer la medida de los avances y de los desafíos pendientes que se dan en el esfuerzo por realizar los derechos humanos. Todas tienen en común exhibir cualitativamente el tipo y/o el carácter que presenta la distancia existente entre el plano normativo (del deber ser) y el plano político e institucional (de lo que efectivamente es).

La especialización en materia judicial ambiental (por ejemplo, los denominados Tribunales y Cortes «verdes») aún constituye un desafío en la provincia de Santa Fe y a nivel nacional. No obstante, existen algunos esfuerzos institucionales en el Ministerio Público

de la Acusación y en la Procuración General de la Corte Suprema de justicia de la provincia de Santa Fe que son respuestas funcionales más que estructuras orgánicas, (creación de Redes de Fiscales ambientales; creación de Redes de Fiscalías de Intereses Generales; creación de un Órgano de Coordinación ambiental) tendientes a superar esos déficits y, sobre todo, apuntan a evitar que la falta de autoridades idóneas para el conocimiento de causas ambientales se transforme en una barrera en la implementación del derecho al acceso a la justicia ambiental (Riquelme Salazar, 2013; Sbdar, 2017: 1).

La garantía de acceso a la justicia por discriminación en materia de medio ambiente (mecanismos de protección ambiental en áreas habitadas por poblaciones de escasos recursos, jurisprudencia que garantice protección al medio ambiente sano para poblaciones tradicionalmente excluidas, como pueblos indígenas) no constituye en la provincia de Santa Fe un aspecto que haya sido objeto de consideración judicial explícita, ni constan antecedentes jurisprudenciales. En principio, esta ausencia no necesariamente quiere decir, *per se*, que no haya discriminación (directa o indirecta) en materia ambiental en el territorio santafesino, sino que, por el contrario, combinadas o de manera autónoma, esta ausencia aunque no la justifique, entre ellas: el desarrollo reciente del derecho al medio ambiente, como campo nuevo con debilidad institucional y la existencia de causas aún no resueltas; las poblaciones de pueblos originarios que viven en el territorio, que suelen ser las más afectadas en esta materia por sus vínculos vivenciales con la naturaleza, aunque poco numerosas y sin registro de reclamos judiciales en materia ambiental; las discriminaciones históricas existentes (por ejemplo, relativas a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza, o población trabajadora rural), que funcionan como prejuicios que se refuerzan con medidas que no siempre enfatizan en el daño ambiental y que tienden a reproducir la situación antes que favorecer transformaciones. Por ejemplo, existen algunos casos judiciales aunque sin ser planteados en base a criterios de igualdad/desigualdad ambiental o de discriminación ambiental, como en Ceres la afectación de la salud de niños y niñas en determinadas zonas, por el uso de agroquímicos tóxicos (Entrevista Funcionario del Ministerio Público de la Acusación, 2021); basurales y desechos en zonas urbanas habitadas por poblaciones vulnerables (Entrevista funcionario del Ministerio Público de la Acusación, 2021); aguas contaminadas que rodean núcleos poblacionales de barrios populares o villas de emergencia, etc.

El Estado debe garantizar a la ciudadanía el acceso a la justicia mediante la interposición de recursos efectivos por violaciones a los derechos humanos y a las leyes referidas al Medio Ambiente Sano (Principio marco 10 sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente, ONU, 2018), tanto del sector privado como de autoridades públicas. Las obligaciones del Estado comprenden el acceso a la justicia para interponer recursos, mecanismos, medidas y procedimientos, tanto judiciales como administrativos, por violaciones al derecho humano al medio ambiente y a derechos conexos (libertad de expresión, de asociación, de reunión pacífica, de acceso a la información ambiental, de participación en las decisiones públicas sobre medio ambiente). Como se ha señalado «cada vez hay más bocas de acceso a la justicia, principalmente civil»: recurso de amparo, medidas cautelares, cese del estado antijurídico que se trabaja con el principio precautorio y con el principio de prevención (Entrevista Funcionario del Ministerio Público de la Acusación, 2021). Para accionar a tra-

vés de recursos, es necesario que el Estado garantice procedimientos que cumplan condiciones básicas: **1)** sean imparciales, independientes, asequibles, transparentes y justos; **2)** contribuyan a examinar reclamaciones oportunas; **3)** dispongan de competencias técnicas y recursos efectivos; **4)** incluyan la apelación a un órgano superior; **5)** emitan decisiones vinculantes, que sean de conocimiento público y que se hagan cumplir de manera diligente y efectiva. En particular, las decisiones sobre la adopción de medidas provisionales, indemnizaciones, reparaciones, restituciones (ONU, 2018: 13).

### 5.5.1 Principales aportes jurisprudenciales para fortalecer el ejercicio del derecho

El debate sobre el alcance de los principios ambientales ha generado importantes desarrollos jurisprudenciales, tanto en litigios internos como internacionales, que acotaron y aclararon su campo de aplicación, así como también les otorgaron relevancia política e iluminaron cursos de acción del Estado. En este sentido, y haciendo foco en los más relevantes, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha determinado («Planta de celulosa en el río Uruguay–Argentina vs. Uruguay», sentencia 20/04/ 2010) que «el *principio de prevención*, en tanto norma consuetudinaria tiene sus orígenes en la diligencia debida que se requiere de un Estado en su territorio (...). Un Estado está así obligado a usar todos los medios a su alcance a fin de evitar que las actividades que se llevan a cabo en su territorio, o en cualquier área bajo su jurisdicción, causen un perjuicio sensible al medio ambiente del otro Estado» (Ministerio Público Fiscal, 2018: 11). La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha afirmado (Fallos 331: 2915 y 332: 663) que, ante la existencia de un peligro de daño irreversible y la ausencia de información relativa a tal perjuicio, dicho principio (prevención) se erige como una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Su aplicación implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable (Ministerio Público Fiscal, 2018: 11).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) reconoció la existencia de una relación inmediata entre la protección del ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan su goce efectivo (Ministerio Público Fiscal, 2018: 12). En esta línea, la Corte IDH también destacó la interdependencia e indivisibilidad existente entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales puesto que «deben ser entendidos integralmente y de forma conglobada como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello» (Unidad Fiscal de Investigaciones, 2018:10). Los principios de precaución y prevención están expresamente estipulados en la ley General del Ambiente (n° 25.675), artículo 4, en el que establece los principios de la política ambiental. Los define como: «Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se

pueden producir. Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente»<sup>94</sup>. Estas caracterizaciones, entre otras de relevancia, habilitan a que, para su salvaguarda por vía de la acción de amparo, tengan legitimación activa las personas afectadas, la Defensoría del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines (artículo 43, de la Constitución Nacional) (Ministerio Público Fiscal, 2018: 11).

Todas las obligaciones del Estado en la materia (según la Opinión Consultiva OC-23/17 párrafo 68) deben ser evaluadas y abordadas «siempre teniendo en cuenta el impacto diferenciado que pudieran tener en ciertos sectores de la población, de manera de respetar y garantizar el goce y disfrute de los derechos consagrados en la Convención sin discriminación».

## 5.6 Señales de progreso

En este apartado, presentamos aspectos analíticos para la evaluación de avances en los derechos que, al incorporar la dimensión cualitativa que aportan las señales de progreso, enriquecen la mirada territorial y completan la información que ofrece el capítulo. Esa dimensión cualitativa se identifica empíricamente de dos maneras. Por un lado, captar la definición e interpretación de la situación que efectúan las propias personas en su rol de actoras sociales (especialistas, organizaciones de la sociedad civil, personas Funcionarias de poderes del Estado y agentes del Estado); y por otro lado, reflejar medidas afirmativas para reducir o corregir desigualdades, y transformaciones o progresos que puedan constituir indicios políticos del Estado (senderos estratégicos) hacia el cumplimiento de objetivos deseados para el goce efectivo del derecho.

### 5.6.1 Demandas, formato y consecuencias estratégicas–institucionales de las acciones de incidencia de la sociedad civil en relación al derecho al Medio Ambiente Sano (Señal de progreso 2)

Abordamos información valiosa extraída de diversas entrevistas realizadas a una multiplicidad de personas representantes o líderes de organizaciones ambientalistas, instituciones académicas, profesionales con experticia en temas ambientales, personas funcionarias de poderes del Estado y agentes estatales, que permite dar cuenta del significado que estas voces otorgan al fenómeno evaluado y recuperar demandas o reclamos que interpelan pro-

<sup>94</sup>. El *principio precautorio* fue tratado por el MPF en distintos dictámenes ante la CSJN (por ejemplo: «Mamani, Agustín Pío y otros el Estado Provincial-Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram SA s/ recurso», 4/11/2016, [umunto=7392782&cache=1506816015000](http://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2018/LMonti/febrero/MajuL_Julio_CSJ_714_2016_RH1.pdf) «Majul, Julio Jesus c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental», 01/02/2018, disponible en: [http://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2018/LMonti/febrero/MajuL\\_Julio\\_CSJ\\_714\\_2016\\_RH1.pdf](http://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2018/LMonti/febrero/MajuL_Julio_CSJ_714_2016_RH1.pdf)

fundamente el accionar estatal. Estos reclamos, requerimientos e interpretaciones puestos en común dejan en evidencia el nivel de complejidad e interdependencia que presenta la dimensión ambiental y su profundo impacto en el goce, o impedimento del goce, de los derechos humanos en su conjunto.

**TABLA 36.** Resumen de demandas, formato y consecuencias estratégico institucionales de las acciones de incidencia de la sociedad civil relevadas en relación al derecho al ambiente sano

**Incidencia**

**Organizaciones**

**Acción Colectiva**

- Capibara
- El Paraná no se toca
- Equística Defensa del Medio Ambiente
- Taller Ecologista
- Instituto de Salud Socioambiental FCM-UNR
- Observatorio Ambiental UNR

**Demandas**

*Demandas sobre problemáticas ambientales provinciales:*

- Contaminación del aire, suelo y cursos de agua
- Problemas de ordenamiento territorial
- Contaminación y daños a la salud por utilización de agrotóxicos
- Depredación del humedal
- Pérdida de biodiversidad

*Demandas sobre políticas o acciones del Estado*

- Reglamentación de legislación y modernización de normativa en base a la situación ambiental y social actual (ej.: ley humedales)
- Modificación del abordaje estatal de la cuestión ambiental (de antropocéntrico a ecocéntrico)
- Producción, difusión y utilización inteligente de la Información de parte del Estado en todos sus niveles
- Participación social en la co-construcción de la política ambiental provincia
- Relevamiento de percepción social
- Cambio cultural (educación, prevención y concientización para el cuidado del ambiente)
- Cambio del modelo exportador agroindustrial dependiente de químicos de alta toxicidad

**Formato**

- Coordinación interdisciplinaria entre universidades e instituciones académicas y científico-técnicas
- Vínculo Academia/comunidades a través de sus representantes políticos y las fuerzas vivas de cada localidad
- Encuentros y Mesas de diálogo
- Espacios de concertación y negociación
- Conversaciones e intercambios informales Estado/organizaciones sociales
- Redacción conjunta Estado/organizaciones sociales de resoluciones y documentos
- Participación y asesoramiento en comisiones legislativas nacionales y provinciales
- Composición de comisiones de seguimiento de espacios protegidos o consejos asesores
- Colaboración, articulación y trabajo en red entre organizaciones sociales
- Conformación de Multisectoriales
- Campamentos sanitarios
- Marcha/manifestación pública en la calle
- Acampe

(continúa en página siguiente)

- Corte de rutas y calles
- Abrazos simbólicos
- Presentación de denuncias y pedidos formales de información
- Presentaciones en medios de comunicación
- Acompañamiento y asesoramiento a vecinos y vecinas
- Judicialización de las problemáticas ambientales

*Puntos de conflicto:*

- ONG–ONG
  - Diferencias de criterios respecto de la radicalización de las acciones
  - Diferencias de intereses a nivel individual de las organizaciones
  - Diferencias de percepción que se tiene sobre el propio Estado
  - Irrupción de cuestiones políticas partidarias al interior y entre organizaciones
- Estado–ONG
  - Necesidad de construcción de confianza y espacios inclusivos
  - Pre–establecimiento de la agenda ambiental por parte de las autoridades
  - Reticencia por parte del Estado a la discusión de cuestiones estructurales en la política pública vinculada con la cuestión ambiental
- Condicionamiento de la dinámica de los espacios de participación o articulación
- Dificultad para la construcción conjunta de agenda y políticas
- Ausencia del sector empresario en las instancias de discusión, participación y coordinación
- Desfinanciamiento de los espacios de participación
- Los espacios se discontinúan en cuanto surgen discusiones o disenso
- Falta de coherencia en el posicionamiento de áreas ministeriales diferentes frente a la cuestión ambiental
- Reticencia o desconfianza en el relacionamiento de las organizaciones con el Estado
- Dinámicas de conflictividad/acuerdos

**Consecuencias  
estratégico–  
institucionales**

*Procesos de incidencia:*

- Incipiente incorporación en la discusión pública y política de una mirada ecocéntrica
- Legislación nacional. Ejemplo: ley de cambio climático)
- Legislación provincial. Ejemplo: ley de Cambio Climático; ley de Humedales (sin reglamentación); media sanción 2019 en Cámara de Diputados de la Provincia de proyecto de modificación de la ley Provincial de fitosanitarios (proceso de incidencia trunco); ley de residuos tóxicos contaminantes (sin reglamentación)
- Mayor visibilización social de la problemática ambiental
- Desarrollo de algunas experiencias innovadoras a escala local/provincial (por ejemplo: Rosario, Chabás)
- Dictamen unificado e inédito proceso de revisión conjunta Poder Legislativo Nacional/ organizaciones ecologistas y expertos/as sobre proyecto de ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Uso Racional y Sostenible de los Humedales
- Sentencias de la justicia provincial avalan el daño a la salud que ocasionan los agrotóxicos y confirman la prolífica e irrefutable evidencia científica existente (por ejemplo, sentencias en causas de localidades San Jorge; Sastre y Ortiz)

Fuente: elaboración propia.

### 5.6.1.1 Principales demandas de las organizaciones de la sociedad civil respecto al derecho al medio ambiente sano en la provincia de Santa Fe

Se detectan demandas que refieren a las principales problemáticas ambientales de la provincia de Santa Fe, ya mencionadas a lo largo del capítulo. Esas demandas coinciden en su identificación y problematización con lo relevado en el conjunto de entrevistas realizadas. De manera esquemática podemos mencionar las siguientes: contaminación de aire, suelo y cursos de agua directamente vinculada a la radicación de polos industriales en zonas urbanas y periurbanas y al conjunto de actividades ligadas a la agroindustria; cambios en el uso del suelo en toda la extensión de la provincia de Santa Fe que ha derivado en un importante problema de ordenamiento territorial; utilización de agrotóxicos y fumigaciones en zonas pobladas; depredación del humedal; pérdida de biodiversidad.

Cuando fue mencionada la cuestión de la contaminación de suelos, cursos de agua y aire, se identificaron varias fuentes de origen. Una de ellas es la concentración de industrias de diversos rubros en la zona del cordón industrial de nuestra provincia de la que se desprende una serie de situaciones que configuran un grave problema socioambiental (Entrevista organizaciones ecologistas, 2021). Como problema anexo se reconoce la existencia de grandes rellenos sanitarios y de basurales en la Provincia, en prácticamente todas las ciudades medianas y pequeñas (Entrevista organización ecologista 2021, c). Otro de los temas que surge en el análisis es la lógica que fue adquiriendo el ordenamiento territorial en la provincia de Santa Fe. El avance de la urbanización trae aparejado desmontes y deforestación para la construcción de nuevos barrios, resiente la capacidad de los suelos para absorber los excesos hídricos y con ello magnifica las consecuencias negativas de las inundaciones (Entrevista especialistas UNR). Respecto de los territorios al norte provincial, existe una fuerte demanda acerca de información del estado actual y de acciones de planificación para la protección de los Bajos Submeridionales, fuertemente solicitadas por los colectivos ambientales de la provincia, que refieren no haber encontrado interlocución con el Estado Provincial al respecto (Entrevista organizaciones ecologistas, 2021).

La expansión del monocultivo sojero ha ido corriendo la frontera agrícola y llevando las actividades agropecuarias hacia zonas marginales, en algunos casos reemplazó producciones autóctonas y en otros casos afectó áreas no aptas para la explotación productiva, particularmente los bosques del norte provincial y los humedales. Organizaciones ambientalistas de la región han manifestado su permanente estado de alerta con relación a la depredación de los humedales, y han hecho continuas interpelaciones al Estado provincial y municipios de la zona de influencia con el objeto de prevenir los incendios y poner en marcha acciones de control y protección, pero expresan que fueron sistemáticamente desoídos. Consideran que el Estado avala una mirada extractivista sobre el humedal y que no ha actuado a la altura de las circunstancias, generalmente con acciones tardías e insuficientes. Como fue mencionado, la aún pendiente reglamentación de la ley Provincial de Humedales, aprobada en noviembre del 2019, y la ineficiente implementación del Plan integral estraté-



gico de aprovechamiento sustentable del delta del Paraná (PIECAS) aparecen como dos de los elementos en que apoyan su razonamiento las organizaciones consultadas (Entrevista organización ecologista 2021, b).

La utilización de agrotóxicos es una de las mayores problemáticas identificadas que reúne un alto nivel de reclamos, denuncias, y advertencias por parte de un conjunto de actores sociales de espectro diverso. De las entrevistas surge que la aplicación de los controles fitosanitarios es ineficiente y en algunos casos inexistente (Entrevista organizaciones ecologistas, 2021). Refieren una fuerte resistencia de autoridades locales a dar cumplimiento a las prohibiciones y una tendencia a ampararse en las excepciones de la ley. Otro de los graves aspectos denunciados por las organizaciones ecologistas derivados del uso de agrotóxicos tiene que ver con la gestión de envases vacíos de fitosanitarios respecto de su almacenamiento y posterior descarte. El impacto en la salud es otro gravísimo problema vinculado al uso de agroquímicos y fuertemente denunciado por gran cantidad de organizaciones sociales, entre las cuales la más emblemática es la multisectorial Paren de fumigarnos, integrada por una alta cantidad de organizaciones e instituciones, y de la cual algunas de las personas entrevistadas forman parte.

A partir de la aplicación de encuestas de percepción y del trabajo continuo realizado en un total de 30 localidades de la provincia de Santa Fe entre 2010 y 2019, en el marco de los dispositivos de evaluación de la práctica final de la Carrera de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Rosario, conocidos como campamentos sanitarios, se ha podido constatar y advertir sobre un cambio en el perfil epidemiológico de las comunidades de la provincia con población menor a 20.000 habitantes que permite dar cuenta de los impactos que el sistema de producción está teniendo en la determinación del proceso de salud-enfermedad, en especial en los pueblos de menos de 5.000 habitantes. Los especialistas vinculan la prevalencia de estas enfermedades con evidencia científica que ha demostrado, sin poder ser refutada, que los cinco productos químicos más utilizados en el modelo de producción en nuestro país generan daño a nivel de las estructuras celulares, son disruptores endocrinos, y por tanto no admiten dosis mínimas. Alertan además que las sinergias entre estos productos, es decir dos o más de ellos actuando al mismo tiempo, incrementa la capacidad de daño mucho más allá que la suma de los daños por separado (Entrevista a especialista, 2021). Esta grave problemática ha sido largamente denunciada por la ciudadanía y las organizaciones sociales, y según se pudo detectar a partir de las entrevistas ha quedado en evidencia que existen serias dificultades en el acceso a la justicia, especialmente para las localidades más pequeñas, lo cual establece una fuerte desigualdad territorial. A ello se agrega una dificultad adicional: la acción de amparo debe plantearse en términos de certeza e inminencia del daño por lo que en casos de controversia científica esa vía judicial es considerada por algunos jueces como no adecuada. De esta manera, la posibilidad de dar curso a las denuncias queda a merced de la voluntad de la autoridad judicial (Entrevistas organizaciones y especialistas, 2021).

El conjunto de problemáticas, que fueron largamente explicadas en entrevistas, se asocia a demandas sobre las políticas y acciones del Estado. Un denominador común es un abordaje estatal de la cuestión ambiental desde una mirada mayormente económica (Entrevista organizaciones ecologistas, 2021), entendiendo al ambiente sólo como recurso humano con



fines de apropiación y utilitarista y no como bien público, de uso y disfrute de la naturaleza desde una óptica ecocéntrica. Como ya fue mencionado, se critica fuertemente que las tareas de control ambiental y especialmente que las referidas a fitosanitarios se hallen bajo la órbita del Ministerio de Producción (Entrevista organizaciones ecologistas, 2021). Revisar las competencias de ambas carteras surge como una demanda por parte de actores tanto del mundo de las organizaciones ambientales como de la academia (Entrevista especialista UNL).

Según el análisis de las entrevistas, la producción, difusión y utilización inteligente de la Información de parte del Estado en todos sus niveles, y con participación de la sociedad civil, aparece entre las demandas detectadas. Como cuestión elemental, la necesidad de crear capacidad de generación de datos, tanto cuantitativos como cualitativos, que actualmente no se están produciendo. En este sentido, las temáticas mencionadas son especialmente sensibles (Entrevista especialistas UNR y organizaciones, 2021). Asimismo, pudo detectarse como una constante la referencia sobre las dificultades para acceder a información solicitada a instancias gubernamentales, tanto del nivel municipal como provincial, la reticencia a entregar ciertos datos que pueden ser sensibles y en algunos casos la excesiva tardanza que en ocasiones ha desembocado en acciones judiciales para obtener lo solicitado. Además, se ha destacado la fragmentación y dispersión de la información ambiental relativa a nuestra provincia, y las dificultades para acceder de manera fácil y unificada a información completa y oficial. Finalmente, se recoge que en gran medida la demanda de generación y difusión de información oficial se orienta a su utilización como prueba en instancias judiciales (Entrevista organizaciones ecologistas, 2021).

Lo dicho hasta aquí se relaciona con demandas respecto de la participación social en la co-construcción de la política ambiental provincial. Desde los ámbitos académicos se considera que la producción de conocimiento desde las universidades no es lo suficientemente aprovechada por el Estado y que la vinculación es hasta el momento unilateral, es decir, desde los espacios de la academia hacia el Estado en la búsqueda de información o el planteo de inquietudes, pero no al revés. Por su parte, las organizaciones demandan mecanismos de colaboración y debate para el diseño de la política pública, y de participación ciudadana para su implementación, que incorporen diferentes miradas, además de la mirada experta (Entrevista organización de la sociedad civil, 2021). Aquí surgen dos necesidades, por un lado, la de problematizar la cuestión ambiental y promover instancias de educación, prevención y concientización para el cuidado del ambiente que se dirijan a un cambio cultural, tanto para la ciudadanía como para agentes estatales; por otro lado, la de innovar en los procesos para la participación social. Se pretende una construcción de agenda realmente participativa en la que la convocatoria y los temas a tratar o a incorporar no estén determinados de antemano por la autoridad (Entrevista organización de la sociedad civil, 2021).

Asimismo, se ha referido a la necesidad de «aggiornar» normas que ya cuentan con varias décadas y ya no se ajustan a la situación actual, como ser aquellas referidas a áreas naturales protegidas, parques nacionales, fauna, ambiente y desarrollo sustentable. De todos modos, se observa con preocupación una muy deficiente implementación de la legislación ambiental en nuestra Provincia y de los mecanismos de control y sanción vigentes (Entrevista organizaciones ecologistas, 2021).

### 5.6.1.2 Formato de las demandas de las organizaciones de la sociedad civil

Las diferentes demandas, requerimientos, advertencias y denuncias que recogimos a partir de entrevistas, y que fuimos describiendo hasta aquí, se expresan bajo formatos o modalidades que presentan particularidades según se trate de actores provenientes de los ámbitos académicos y universidades estatales u organizaciones de la sociedad civil especializadas en la temática ambiental, teniendo en cuenta que existe también una yuxtaposición entre estos ámbitos en tanto miembros de un sector pueden también estar insertos en el otro.

En la esfera académica, el Observatorio Ambiental de la UNR es uno de los actores que además de constituir un reservorio de información y un ámbito de asesoramiento, participa también como un actor social y político en interacción con organizaciones sociales y comunidades bajo la forma de instancias de coordinación interdisciplinaria con otras universidades e instituciones académicas, como también mediante el vínculo con las comunidades a través de sus representantes políticos y las fuerzas vivas de cada localidad en encuentros y mesas de trabajo. El Instituto de Salud Socioambiental de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNR es otro importante actor que presenta la particularidad de vincularse de manera directa con la ciudadanía principalmente a partir de los dispositivos de evaluación de los alumnos de la práctica final de Medicina denominados «campamentos sanitarios» a partir del año 2010. Este dispositivo que inicialmente tuvo un objetivo de docencia y evaluación, fue transformándose en un instrumento de generación de información valiosa y en una plataforma para propiciar la vinculación con universidades e institutos científico-técnicos de otras provincias<sup>95</sup> y con colectivos ambientales de la provincia de Santa Fe y también de otras provincias<sup>96</sup>. Aquí podemos observar las interrelaciones que existen entre el mundo académico y organizaciones ambientalistas en la provincia, en tanto que algunos miembros activos de las universidades estatales presentan esa doble pertenencia, como profesionales con dedicación docente o en investigación y como militantes o integrantes de colectivos sociales comprometidos con el ambiente.

Los espacios académicos también canalizan demandas y hallazgos a través de vinculaciones con instancias gubernamentales provinciales y municipales/comunales, tanto ejecutivas como legislativas, presentan informes para el tratamiento de proyectos de ley, brindan asesoramiento, presentan conclusiones de investigaciones realizadas en terreno, actúan como nexo entre autoridades y otros espacios de gestión, etc. Las organizaciones sociales encauzan sus demandas a través de intervenciones tanto individuales como colectivas.

<sup>95</sup>. Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Centro de Investigaciones del Medioambiente de la Universidad Nacional de La Plata-Conicet, Cátedra de Soberanía Alimentaria de la Universidad de Buenos Aires, Licenciatura en Salud Ambiental de la Universidad Nacional de Entre Ríos, Licenciatura en Saneamiento Ambiental de la Universidad Autónoma de Entre Ríos, Grupo de Epidemiología por la Salud, el Territorio y el Ambiente —GESTA—, Grupo de Ecología del Paisaje y Medio Ambiente de la Universidad de Buenos Aires —GEPAMA— dirigido por el Dr. Walter Pengue, Universidad Nacional de General Sarmiento, etc.

<sup>96</sup>. La Multisectorial Paren de Fumigarnos (de la que es integrante), el Foro Ecologista de Paraná, la Marcha plurinacional de los Barbijos, etc. En el marco de la Facultad de Derecho de la UNL existe un proyecto de extensión denominado Acampe por la Justicia Ecológica inspirado en los campamentos sanitarios de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNR.

Sin lugar a dudas, las manifestaciones públicas y masivas, que pueden darse en forma de marcha, acampe, corte de rutas y calles, abrazos simbólicos, protestas en general, son una de las maneras que cobran mayor visibilidad y repercusión frente a la ocurrencia de desastres ambientales que requieren urgente atención de las autoridades. En 2020, el ecodidio producido en la zona de islas entrerrianas y santafesinas donde se asienta el humedal trajo aparejada una multiplicación de acciones de visibilización y denuncia desde las organizaciones, que utilizaron también en gran medida las redes sociales, y la constitución de la Multisectorial por los Humedales fue una de las resultantes de las acciones conjuntas de las diversas asociaciones ambientalistas de nuestra región. La colaboración, articulación y trabajo en red entre organizaciones sociales y con personas cuyas áreas de trabajo y estudio provienen de diversas disciplinas, e incluso de diversos sectores sociales, es reconocida como de vital importancia por todas las personas entrevistadas (Entrevistas especialistas UNR y organizaciones, 2021).

En general, cada una de las organizaciones pone el foco en un tipo de actividad que considera más acorde con la misión del grupo de pertenencia. Así, por ejemplo, «El Paraná no se toca» encara con énfasis acciones de educación ambiental, brindando charlas en todo tipo de instituciones, desde jardines de infantes, escuelas primarias, secundarias, hasta institutos terciarios, clubes, etc. Además, al igual que otras, actúa mediante tareas en terreno, haciendo denuncias y pedidos formales, interviniendo en presentaciones en medios de comunicación. Otros grupos, como por ejemplo la organización Taller Ecologista, pone el foco en impulsar distintas estrategias de gestión y reducción de residuos urbanos y promover otra mirada sobre el tema que abra a la discusión. Además, suelen ser convocados por los vecinos y las vecinas ante la existencia de un problema ambiental palpable, y en esos casos prestan ayuda con los pedidos de información, asesoramiento legal, acompañamiento de los reclamos tanto sea aportando información como acompañando a reuniones con autoridades legislativas y ejecutivas, redactando documentos o notas, llevando a la prensa eventualmente algún tema o reclamo.

Ante la ocurrencia de situaciones que requieren el acceso a la justicia, y teniendo en cuenta las desigualdades que existen a nivel territorial en cuanto a presencia institucional y espacios de acompañamiento entre grandes centros urbanos y pequeñas localidades, la judicialización de las problemáticas ambientales observadas es otra de las maneras principales de buscar respuestas y soluciones. La organización civil Capibara ha comenzado a fines de 2019 a realizar acciones en territorio relevando percepción social de los riesgos ambientales vividos en cada localidad (por el momento esta iniciativa ha quedado suspendida debido al contexto de pandemia). También, al igual que otros espacios, como por ejemplo Equística Defensa del Medio Ambiente, han participado en presentaciones judiciales, interposición de acciones amparo y utilización de la ley Provincial 10.000/1986 de intereses simples o difusos y presentación de expedientes en otras instancias del Estado provincial y municipal.

En sus vinculaciones con el Estado, estas organizaciones tienen también una actitud propositiva en relación a temas de su ámbito de experticia. En general, se puede reconocer que tienen algún tipo de diálogo con las autoridades locales y provinciales, tanto en espacios de convocatoria formal como a través de conversaciones e intercambios informales,

si bien no siempre redundan en resultados que satisfagan sus expectativas o solucionen los problemas de fondo. Mesas de diálogo, reuniones, redacción conjunta de resoluciones, discusión de agendas propuestas por las organizaciones, participación en comisiones legislativas tanto nacionales como provinciales, asesoramiento para la preparación de proyectos de ley, participación como miembros de comisiones de seguimiento de espacios protegidos o consejos asesores, son algunos de los mecanismos de vinculación entre Estado y sociedad civil para canalizar demandas y requerimientos que surgen de las entrevistas (Entrevista organizaciones ecologistas, 2021).

El mayor activismo de las organizaciones ambientalistas viene traduciéndose en un mayor número de manifestaciones territoriales y virtuales y de movilizaciones de colectivos ambientales de amplia y variada convocatoria y participación. La conformación de colectivos que integran un amplio arco de instituciones<sup>97</sup> busca generar un paraguas de colaboración que fortalezca las acciones de incidencia y les otorgue mayor visibilidad, legitimidad y margen de acción. Promueve el aprendizaje y el intercambio de saberes, la conformación de nuevos grupos y da un sentido de unidad a las organizaciones hacia su interior y a las luchas hacia el exterior. Los vínculos han trascendido los límites provinciales ya que es un tema actualmente indiscutible que la defensa del ambiente no reconoce fronteras ni líneas divisorias y que los impactos de la contaminación y el deterioro tienen derivaciones múltiples y a gran escala. En los últimos 10 años, viene produciéndose un cambio en el rol de las organizaciones ambientales asentadas en el territorio de la provincia de Santa Fe, que han ido creciendo en número y en capacidad de incidencia y han ido adquiriendo mayor protagonismo en tanto se ha ido comprendiendo que no es posible defender problemáticas locales desde espacios centrales y alejados de los territorios. La mirada regional y de conjunto, que se le reclama al Estado, ha ido siendo adquirida por las organizaciones de la Provincia (Entrevista organización ecologista, 2021).

### 5.6.1.3 Incidencia de las acciones de las organizaciones de la sociedad civil

Es posible identificar algunos procesos de incidencia que han generado consecuencias estratégico-institucionales encaminadas a mejorar las condiciones de goce del derecho a un ambiente sano. Si bien de manera incipiente, en nuestro país, empieza a desarrollarse una discusión de los temas ambientales desde una mirada cada vez menos antropocéntrica y con mayor tendencia a priorizar el ambiente como un todo del que formamos parte y no como un mero recurso económico. Ejemplos de esto son algunos proyectos de ley presentados en ambas cámaras del Congreso de la Nación para reconocer los derechos de la naturaleza, cuya discusión permite poner sobre la mesa el reconocimiento de la pluralidad de

<sup>97</sup>. Basta es basta, Paren de Fumigarnos, Marcha Plurinacional de los Barbijos, Más río menos basura y Humedales en red, entre otros.

cosmovisiones que existen en nuestro territorio. En términos generales, el tema ambiental fue adquiriendo cada vez más respaldo en la legislación nacional e internacional (Entrevista especialista UNL, 2021).

La crisis ambiental a la que asistimos, especialmente en 2020, con la proliferación de incendios intencionales y la bajante del río Paraná tan prolongada en el tiempo, sirvió para poner en agenda pública la necesidad de una mirada regional en el estudio y diseño de acciones relativas a la cuenca del Paraná que en nuestro país atraviesa varias provincias. Se puede detectar una mayor visibilización social de la problemática ambiental en la agenda pública, aunque no han logrado permear de manera eficaz las instancias de toma de decisiones (Entrevista organización ecologista, 2021). Algunos de los dispositivos implementados por organizaciones junto a instituciones académicas han logrado impactar promoviendo experiencias innovadoras a escala local. La localidad de Chabás es un ejemplo de esto porque ha impulsado la producción local sin químicos de trigo y ha estimulado la creación de un molino en conjunto con otras comunas (Entrevista a especialista, 2021).

A nivel nacional, en el año 2020, se dio un proceso muy particular dentro de la Comisión de Ambiente de la Cámara de Diputados de la Nación. La comisión convocó a organizaciones sociales y personas expertas de todo el país para la discusión de los varios proyectos de ley existentes en ambas cámaras del Congreso Nacional sobre presupuestos mínimos de protección ambiental para el uso racional y sostenible de los humedales, luego de lo cual surgió un dictamen unificado. En el mismo año, en la presentación del ya mencionado Plan Nacional de Políticas Ambientales, se valora la participación de organizaciones como, por ejemplo, el caso de «cartoneros» (Entrevista representante movimiento social, 2021).

A nivel provincial, en 2019, se produjo en la Cámara de Diputados la discusión de un proyecto de modificación a la ley Provincial de fitosanitarios. En aquel momento, la presentación de un informe técnico por el Instituto de Salud Socioambiental FCM-UNR en la Comisión de Asuntos Legislativos antes de que tomase dictamen, propició su consideración y, junto con la movilización popular que se produjo en la ciudad de Santa Fe, logró la media sanción en Diputados. Teniendo en cuenta la ya mencionada reticencia que el tema del uso de los fitosanitarios despierta en nuestra provincia y los grandes intereses que se encuentran en disputa, la media sanción de Diputados, al igual que en años anteriores, no fue convertida en ley, sino que perdió estado parlamentario en la Cámara de Senadores de la Provincia (proceso de incidencia trunco) (Entrevista a especialista, 2021).

Finalmente, se reconoce incidencia del trabajo de organizaciones y ámbitos académicos en cuanto algunos fallos judiciales empiezan a solicitar y tener en cuenta informes técnicos, en particular aquellos producidos por el Instituto de Salud Socioambiental FCM-UNR. Se destaca como ejemplo el fallo judicial que restringe a 1.000 metros las fumigaciones con agrotóxicos en la localidad de Sastre y Ortíz, en el departamento San Martín. La evidencia científica cada vez más prolífica e irrefutable comienza a ser insumo para los fallos de la Justicia provincial, que en determinados fallos incluso obliga a invertir la carga de la prueba.

## 5.6.2 Impulso de medidas de acción afirmativa en materia de género, etnia, raza, personas con discapacidad, adolescentes y LGBTI (Señal de progreso 1)

Como señalamos en el comienzo, la intención de este apartado es describir y analizar la mirada que tienen distintos actores constitutivos de la sociedad civil de nuestra provincia sobre la situación ambiental de nuestro territorio (lo analizado hasta el momento en esta sección), y presentar transformaciones o progresos que puedan indicar senderos estratégicos dirigidos a conseguir el goce efectivo del derecho a un ambiente sano, así como algunas acciones positivas que reviertan desigualdades sociales experimentadas por distintos grupos poblacionales.

Las medidas de acción afirmativa o positiva son mecanismos utilizados para reducir o corregir desigualdades de grupos desaventajados que surgen como resultado de las prácticas sociales, políticas, culturales, ambientales y/o económicas o de sistemas sociales, que promueven discriminaciones de distinto tipo. Esas desigualdades se pueden identificar en base al análisis y al recorrido empírico realizado en el capítulo (corpus de sentencias judiciales que refieren a la provincia de Santa Fe; corpus de Entrevistas 2021, y otras fuentes secundarias utilizadas) y a las cuales se suman otras desigualdades ya existentes, que afectan a poblaciones históricamente subordinadas y excluidas de los circuitos del bienestar social (pueblos originarios, poblaciones en situación de pobreza estructural, poblaciones rurales, mujeres, poblaciones afectadas en relación al ciclo de vida —adultos mayores, niñez, adolescencia—) que habitan zonas del territorio con serias dificultades ambientales. Los déficits ambientales en la provincia de Santa Fe que promueven desigualdades surgen de diversas problemáticas que fueron abordadas ampliamente en este capítulo.

El equipo considera que, en línea con la naturaleza del derecho al medio ambiente sano, esas medidas se deberían orientar hacia dos dimensiones de la acción pública: una dimensión colectiva, frenar, corregir o reducir las injusticias producidas por la afectación al derecho al medio ambiente en sí mismo, y una dimensión individual, corregir o reducir las injusticias que esa afectación produce en determinadas poblaciones que viven en territorios conectados más directamente con el medio ambiente (por ejemplo, pueblos originarios, poblaciones trabajadoras rurales, mujeres, niñez, barrios vulnerabilizados, etc.).

Según lo establece ONU (2018) en los Principios marco en derechos humanos y medio ambiente N°3, 14 y 15, y lo reconoce el Consejo de Derechos Humanos, las repercusiones en los derechos humanos de los daños ocasionados al medio ambiente afectan a personas y comunidades de todo el mundo, pero sus consecuencias se dejan sentir con más fuerza en los sectores de la población que ya se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Las personas pueden ser vulnerables porque están inusualmente expuestas a ciertos tipos de daño ambiental o porque se les niegan sus derechos humanos o por ambas cosas. La vulnerabilidad al daño ambiental se pone de manifiesto en la intersección (o interfaz) entre la exposición a amenazas físicas para el bienestar humano y la capacidad de las personas y comunidades para controlar tales amenazas.

Las acciones positivas (o medidas especiales o adicionales, en lenguaje de ONU) en la dimensión colectiva del derecho al medio ambiente sano cumplirían dos finalidades tendientes a corregir o reducir las injusticias. La primera finalidad consiste en promover intervenciones territoriales urbanas y rurales con sentido inclusivo y universal. Es decir, producir ciudades (políticas urbanas) y espacios rurales para que vivan todas las personas, sin discriminación espacial de barrios o zonas por clase social, etnia u orientación–identidad sexual, que aporten sustancia igualitaria a los desarrollos urbanos y rurales en su funcionamiento, intercambios y espacios. La segunda finalidad apunta a impulsar a través de un sistema de cuidados una vida social ecológica y sostenible (ecofeminismo), asentada en valores que trasciendan lo económico, tales como la cooperación, el apoyo mutuo y la complementariedad.

Las acciones positivas relativas a la dimensión individual tienen como finalidad reparar/transformar los efectos injustos producidos por las desigualdades ambientales, provenientes tanto de discriminaciones directas (por ejemplo, vivir en zonas afectadas a la agricultura por ampliación de las fronteras agrícolas) o de discriminaciones indirectas (por ejemplo, afectaciones a la salud a raíz del uso de agrotóxicos) que se producen en determinadas poblaciones (pueblos originarios, poblaciones trabajadoras rurales, mujeres, niñez, poblaciones de barrios vulnerables, etc.). Decimos que hay discriminación indirecta en los casos de afectaciones a la salud de determinadas poblaciones porque no se acciona de manera directa y expresa sobre la situación de riesgo en que viven esas personas (vulnerables y precarias, con viviendas indignas, con ingresos insuficientes, con trabajos informales y precarios, etc.) en esos lugares, sino que de manera más sutil se las protege por razones de salud (y solo por salud, no se las reubica en otros espacios, ni se les da trabajo, ni se les otorga viviendas dignas, etc.). Aunque todas las personas padezcan consecuencias negativas de la aplicación de acciones (por ejemplo, utilización de agrotóxicos), estas poblaciones vulnerables ven reforzados aún más los riesgos socioeconómicos de vida con riesgos ambientales a los que se ven sometidas.

Un patrón común y general que puede identificarse en las acciones públicas del Estado provincial durante el período evaluado, interpelado por el activismo ambientalista y por la sociedad santafesina, es el predominio de la visión antropocéntrica. Esa visión enfatiza el ambiente como un recurso natural de apropiación y utilidad humana (criterios de propiedad privada) con fines predominantemente económicos (criterios de utilidad, explotación y depredación de la naturaleza), alineados con el modelo de desarrollo que prevalece en el territorio de corte productivo agroindustrial, alimentado por demandas sistemáticas del comercio internacional. Desde esta perspectiva, la protección de la naturaleza no es un objetivo en sí mismo, ni el medio ambiente sano es un derecho autónomo, sino una necesidad para garantizar una mejor calidad de vida para los seres humanos. Este patrón común también es enfatizado en el corpus de entrevistas 2021, por ejemplo, cuando se señala «lo económico es todo, lo social apremia y lo ambiental se trabaja de una forma muy naif (...)» (Entrevista 2021, Funcionario público); «(...) no hay una mirada al ambiente desde donde lo miramos los militantes (...) El Estado tiene, una mirada casi extractivista sobre el humedal. Nosotros no lo miramos al humedal como un recurso en términos económicos, tenemos



una mirada de cuidado, de protección, porque siempre decimos que el humedal es la casa de la flora y la fauna, nosotros no tenemos nada que hacer ahí, solamente cuidarlo (...)» (Entrevista 2021, Organización social).

En cambio, la visión ecocéntrica que impulsan los derechos humanos entiende que el derecho a un medio ambiente sano es un derecho autónomo por cuanto «trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas (...), sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos» (Corte IDH)(Ministerio Público Fiscal, 2018).

Como resultado de la brecha (distancia) que existe entre una concepción que es promovida por la acción pública estatal y se encuentra enraizada en la matriz productiva de nuestro país y otra que impulsa la sociedad e intenta emerger surgen las desigualdades ambientales. Esas desigualdades se manifiestan de múltiples maneras y entre todas ponen en evidencia que existen serias dificultades en el cumplimiento del sano equilibrio entre la dimensión colectiva (respeto y protección a la naturaleza como ecosistema) y la dimensión individual (uso racional y cuidado de lo común para garantizar el bienestar humano y la sostenibilidad ambiental).

Si bien se torna difícil establecer un conjunto de medidas afirmativas que puedan dar cuenta de mejoras, desde el punto de vista ambiental y desde una dimensión individual, en las condiciones de vida de poblaciones y grupos vulnerables es posible reconocer algunos avances desde el punto de vista de la dimensión colectiva, en que el Estado Provincial ha generado acciones a nivel de su institucionalidad, sus capacidades o su legislación. Con base a lo desarrollado en la sección anterior, cabe decir que, en ocasiones, algunas acciones puntuales, así como la persistente militancia de muchas organizaciones y colectivos ambientales y trabajos de investigación desde el ámbito académico, han logrado incidir en algún aspecto de la toma de decisiones gubernamental y redundado en resultados que implican progresos en el goce del derecho al ambiente sano o en la búsqueda de su protección o reparación. Entre ese conjunto de avances destacamos: la creación en 2015 del Ministerio de Ambiente como área independiente y jerarquizada; las políticas relativas a incorporación de energías renovables y generación de oficios en ese ámbito que han sido promovidas durante el período de estudio; la gestión de residuos urbanos ha formado también parte de la agenda política con algún grado de avance en la conformación de consorcios GIR-SU, aunque con limitaciones en su funcionamiento; en materia legislativa reconocemos progresos en la sanción de una serie de leyes provinciales recientes (por ejemplo, ley de bosques, ley del Agua, ley de Humedales, ley del árbol, ley Marco de Acción Climática); la creación en 2018 de una Red de fiscales vinculados a derechos ambientales, de forma concomitante a la creación de una agencia dependiente del Ministerio de Seguridad de la Provincia destinada a la investigación y prevención de delitos ambientales para el trabajo coordinado entre ambos organismos (Entrevista Ministerio Público de la Acusación, 2021). En la misma línea, se destaca la importancia que ha revestido la reforma procesal penal en la provincia de Santa Fe, que ha permitido visibilizar la cuestión ambiental y tomar deci-



siones estratégicas sobre política criminal vinculada al ambiente. En este sentido, los Centros Territoriales de Denuncia son instancias donde es posible realizar denuncias referidas a problemas ambientales (Entrevista Ministerio Público de la Acusación, 2021). En cuanto al acceso a la justicia, si bien a lo largo del apartado hemos destacado una serie de falencias, aquí ponemos de relevancia una tendencia positiva de dar lugar a amparos ambientales en base al principio precautorio (Entrevista Ministerio Público de la Acusación, 2021).

Otro aspecto de importancia es la existencia de tres zonas protegidas declaradas como sitios Ramsar en la provincia de Santa Fe (Jaaukanigás, Humedal Laguna Melincué y el sitio Ramsar bi-provincial Delta e islas del Paraná) y la instalación del Corredor Biológico de la autopista Rosario–Santa Fe. No obstante, los sitios Ramsar, como zonas protegidas en la práctica, fueron abandonados como lo confirman de manera reiterada las fuentes entrevistadas.





**Capítulo 6.**  
Tensiones  
y desafíos de  
los derechos  
(DESCA) durante  
la pandemia:  
esfuerzos del  
Estado en  
Alimentación,  
Trabajo y Medio  
Ambiente



## 6. Tensiones y desafíos de los derechos (DESCA) durante la pandemia: esfuerzos del Estado en Alimentación, Trabajo y Medio Ambiente

### 6.1 Los esfuerzos del Estado ante la pandemia: el foco en los derechos a una alimentación adecuada y al trabajo

Ante la declaración de la Pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud, el año 2020 estuvo atravesado primero por el «aislamiento social, preventivo y obligatorio» (ASPO) (declarado por Decreto Nacional 297/2020), que consistió en fuertes restricciones a grandes sectores de la actividad económica y a la circulación tanto en las rutas nacionales como dentro de las ciudades de todo el país para la población en general; luego por el «distanciamiento social, preventivo y obligatorio» (DISPO) (estableciéndose sus condiciones en Decreto Nacional 520/2020), a medida que se evaluaba mitigada la expansión del COVID-19. Este segundo tipo de aislamiento fue pensado y paulatinamente modificado ante lo imprescindible de reactivar la economía — fuertemente impactada por las consecuencias de la fase anterior— en función del paulatino establecimiento de una «nueva normalidad», que se caracterizó por la reapertura de algunas de las actividades que habían permanecido vedadas durante los meses de restricciones más estrictas, la modalidad de revisión permanente de los permisos y prohibiciones en virtud de las cifras que el sistema sanitario en su conjunto arroja en cuanto a contagios y nivel de ocupación de camas críticas en instituciones de salud. Desde los primeros anuncios nacionales y provinciales se contemplaron rubros y tareas que fueron considerados esenciales y por tanto las personas afectadas a esas actividades fueron exceptuadas del ASPO y las restricciones a la circulación (artículo 6 Decreto Nacional 297/2020), entre ellos, personal de Salud, fuerzas de seguridad, fuerzas armadas, personas afectadas a la atención de comedores escolares, comunitarios y merenderos, supermercados mayoristas y minoristas y comercios minoristas de proximidad, provisión de garrafas, actividades vinculadas con la producción, distribución y comercialización agropecuaria y de pesca, reparto a domicilio de alimentos, medicamentos, productos de higiene, de limpieza y otros insumos de necesidad, entre otras. Por lo tanto, todas las actividades vinculadas a la producción, distribución y venta de alimentos se mantuvieron, aunque, en ciertos casos, con modificaciones que tuvieron como finalidad prevenir la ocurrencia de contagios ya sea del personal abocado a las mismas o de las personas destinatarias de los productos alimenticios.

Las disposiciones del gobierno nacional fueron en primera instancia —en la etapa denominada ASPO— de carácter global y válidas para todas las jurisdicciones. Conforme avanzaba el tiempo y se modificaban las condiciones epidemiológicas, esta lógica central fue virando hacia una lógica de carácter jurisdiccional, que permitió a las provincias y municipios tomar sus propias medidas en función de la realidad local. Dada la complejidad

política que ha implicado a lo largo de este período tomar decisiones de apertura o cierre, dejar en manos de gobernadores e intendentes las medidas más «finas» de ordenamiento del territorio, en el contexto de pandemia, implica en un punto el respeto por una idea global de federalismo, pero al mismo tiempo funciona como un modo de compartir o delegar decisiones políticas de carácter complejo.

Teniendo en consideración que el ASPO afectaba la dinámica de la economía en su conjunto y de gran parte de las actividades productivas, entre las múltiples medidas<sup>98</sup> tomadas por el gobierno nacional para el cuidado de la población, se implementó como medida extraordinaria el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), con el objetivo de contribuir al bienestar de los sectores cuyos ingresos tendrían una severa discontinuidad durante el período de cuarentena (Decreto 310/2020). Este ingreso excepcional buscaba garantizar un piso mínimo de ingresos de \$10.000 y fue dirigido a personas desocupadas, personas trabajadoras que se desempeñaban en la economía informal, personas independientes formales de las categorías más bajas del monotributo (categorías «A» y «B») incluyendo monotributistas sociales y personas trabajadoras de casas particulares, sean o no formales. El IFE tuvo un alcance muy significativo al cubrir a 8,8 millones de personas, de las cuales 3,3 millones ya poseían registro por ser beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y casi 5,5 millones eran trabajadoras informales o desocupadas (CEPAL, 2020). En la provincia de Santa Fe, las personas destinatarias fueron 682.081 de las cuales la mayor parte eran personas trabajadoras informales o desocupadas (61.8%), luego destinatarias de la AUH (24.7%), monotributistas (9.5%) y personal del servicio doméstico (2.8%). Resulta llamativo el elevado número de personas que solicitaron el Ingreso Familiar de Emergencia en la provincia de Santa Fe, que alcanzó al 29% de la población total. Ello expresó, de algún modo, la extensión de la necesidad de acceso a un ingreso mínimo. No obstante, la prestación fue otorgada efectivamente al 19.3% de la población total. Así, la cantidad de personas destinatarias en la provincia alcanza al 31,1% de las personas entre 18 y 65 años (coincidente con el promedio nacional que se ubica en el 32%) y al 44.4 % de la población económicamente activa.

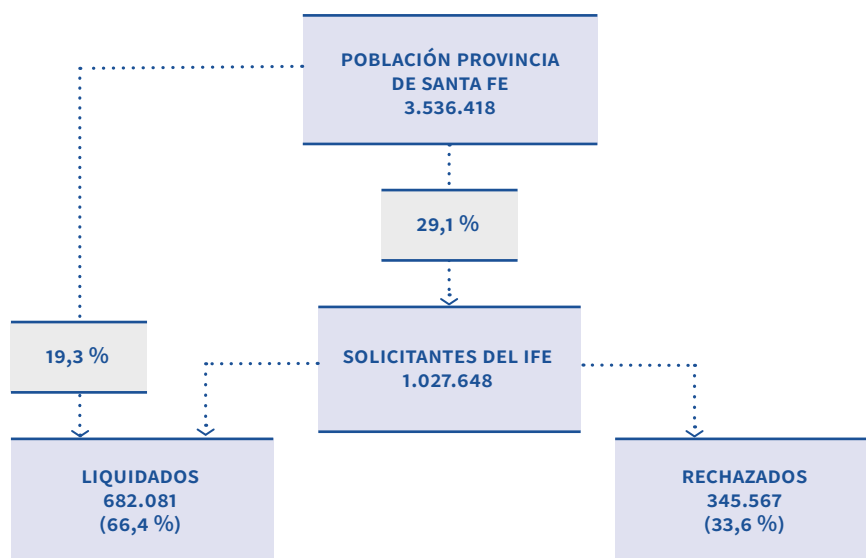
**TABLA 37.** Proporción de beneficios liquidados, según modalidad/situación laboral. Provincia de Santa Fe, abril–mayo 2020.

Categoría sociolaboral	Beneficios liquidados	%
Trabajadores Informales/Desocupados/as	421.829	61,8%
AUH	168.815	24,7%
Monotributistas	64.910	9,5%
Servicio Doméstico	18.851	2,8%
Progresar	7.676	1,1%
Total	682.081	100,0%

Fuente: elaboración propia con base en ANSES.

**98.** Para profundizar sobre las medidas del gobierno nacional frente a la pandemia del COVID-19 se sugiere consultar: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>

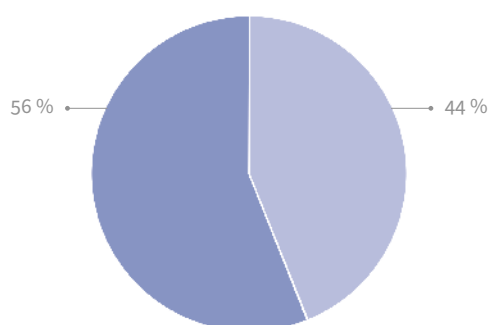
**GRÁFICO 36.** Datos generales del Ingreso Familiar de Emergencia. Provincia de Santa Fe, abril–mayo 2020.



Fuente: elaboración propia con base en ANSES e INDEC.

Si se considera la distribución del IFE por sexo se observa que la cantidad de destinatarias mujeres alcanza el 56% del total, mientras que la cantidad de destinatarios varones se ubica en el 44%. Respecto a la distribución por edad, se detecta que la mayor cantidad se concentra en la población joven entre 18 y 34 años, tanto en mujeres como en varones.

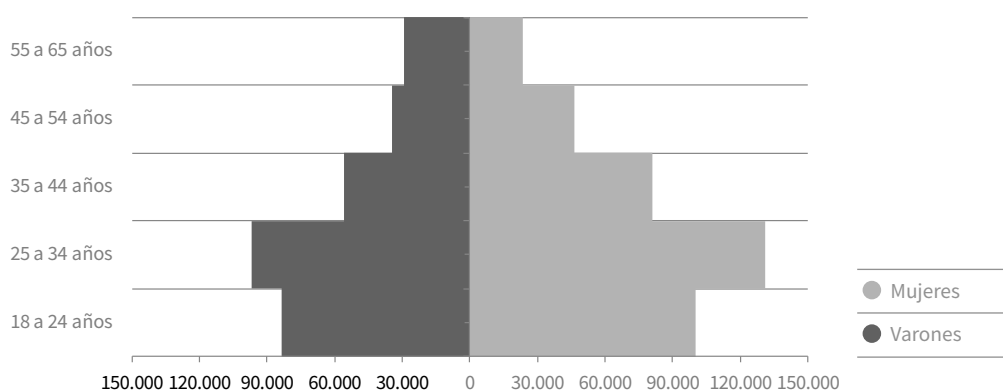
**GRÁFICO 37.** Distribución de beneficios liquidados por género. Provincia de Santa Fe, abril–mayo 2020.



Fuente: elaboración propia con base en ANSES (2020).

- Mujeres 381.800
- Varones 300.281

**GRÁFICO 38.** Beneficios liquidados, por rango etario y género. Provincia de Santa Fe, abril–mayo 2020.



Fuente: elaboración propia con base en ANSES (2020).

Además, fueron importantes los esfuerzos estatales dirigidos a garantizar el acceso a los alimentos. Tanto a nivel nacional como en la provincia de Santa Fe, la asistencia a los sectores vulnerables, con el foco puesto en la niñez, se estableció como prioridad de gestión durante la pandemia de Covid. Como se analiza en el capítulo 3, el gasto priorizado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para la provincia de Santa Fe en el año 2020, estuvo dirigido prioritariamente a las políticas alimentarias, mayormente vinculadas a Tarjeta Alimentar y comedores, que vieron dramáticamente aumentado su presupuesto inicial, de 294,49 millones de pesos a 7.043,51 millones de pesos, es decir, 24 veces su estimación originaria. En segundo lugar, se identifica el gasto en políticas para sostener el empleo.

Tal como se describió en el capítulo 3, la cantidad de personas destinatarias de la Tarjeta Alimentar en el año 2020 en la provincia fue de 110 mil titulares, lo que implicó más de 4.400 millones de pesos (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2020). A su vez, en el contexto de la pandemia en los meses de mayo y diciembre de 2020, la Tarjeta Alimentar tuvo un refuerzo extraordinario cuando se duplicó el monto de la transferencia por única vez. Para cumplir con las medidas preventivas dispuestas por el gobierno nacional para hacer frente al coronavirus, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación definió la vía ANSES: aquellas que no habían sido distribuidas fueron acreditadas por medio de la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo, para que las familias pudieran disponer del dinero para la compra de alimentos (Jefatura de Gabinete, 2020). Según algunos estudios, las políticas correspondientes a la nación han sido más importantes en lo referente a presupuestos y cobertura, dejando a los gobiernos subnacionales en una especie de descanso en relación a las medidas post pandemia (Deux Marzi *et al*, 2020).



A nivel del gobierno provincial, en la primera instancia de la emergencia sanitaria, se buscó que las personas destinatarias no tuvieran que salir de sus hogares y garantizar el alimento a todas aquellas familias que debido a la situación de emergencia habían visto fuertemente mermados o suspendidos sus ingresos (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2021). La asistencia a comedores escolares, comunitarios y merenderos fue reforzada y se optó por la entrega de viandas a través de un sistema de módulos alimentarios con el objeto de evitar el traslado y movimiento de personas para la entrega. Esta misma modalidad fue adoptada en el caso de la asistencia alimentaria a personas adultas mayores que asistían a comedores. Asimismo, durante el inicio de la pandemia, personal de las fuerzas armadas, con el acompañamiento de miembros voluntarios de las organizaciones sociales, religiosas y de la sociedad civil, fue asignado para la entrega diaria domiciliar de bolsones de alimentos secos y elementos de higiene personal y limpieza, que llegaron puerta por puerta en distintos barrios de las ciudades de Rosario y Santa Fe (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2021). La pandemia fortaleció las áreas de Desarrollo Social, Salud y Seguridad en tanto les otorgó protagonismo en la estructuración de las políticas y los dotó de más recursos (Entrevista Funcionario, 2020). Este contexto forzó la articulación entre áreas aunque algunos espacios de coordinación preexistentes y con alto grado de institucionalidad como el Gabinete Social Provincial se discontinuaron.

Asimismo, como se mencionó en el capítulo 3, se aplicó un refuerzo de \$700 (que implicó que la tarjeta alcance los \$1000) para las TUC de aquellas personas destinatarias mayores de 65 años y menores de entre 0 y 6 años de edad, se amplió más tarde el criterio hasta la edad de 12 años, y se incrementó el monto para personas celíacas, alcanzando los \$3.000 mensuales (Entrevista Funcionario, 2020). De igual manera, fueron relevantes las medidas para proteger el derecho al trabajo en la situación de pandemia principalmente por parte del gobierno nacional. En relación a este nivel de gobierno, se destaca el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) con el objetivo de morigerar el impacto económico de la emergencia sanitaria y contener la merma de la actividad productiva que afectó de manera inmediata principalmente a las micro, pequeñas y medianas empresas (decreto 332/2020, decreto 376/2020 y en el marco del DNU 260). Consistió en la postergación o reducción de hasta el 95% del pago de contribuciones patronales, la asignación compensatoria al salario para sus trabajadores registrados a cargo del Estado (con un pago mínimo equivalente a un salario mínimo y un máximo equivalente a dos salarios mínimos), en un subsidio del costo financiero para créditos destinados a trabajadores/as independientes y en la actualización del seguro de desempleo por un monto de entre 6.000 y 10.000 pesos. A nivel nacional, en su momento de mayor cobertura, en los primeros meses del ASPO, el programa alcanzó a 445 mil empresas y más de 2,3 millones de trabajadores/as (CEPAL, 2020). La implementación del ATP en la provincia de Santa Fe alcanzó una inversión de más de 72.917.486 millones de pesos entre los diversos desembolsos y, en su momento de mayor cobertura, durante los primeros meses del ASPO, alcanzó a más de 20.000 empresas, mayoritariamente PyMES (99.6%) y más de 190.000 personas trabajadoras.

**TABLA 38.** Listado de beneficios otorgados en la Provincia de Santa Fe<sup>99</sup>

Provincia de Santa Fe	ATP 1	ATP 2	ATP 3	ATP 4	ATP 5
Total de empresas inscriptas	43.143	33.671	25.117	21.047	18.846
Empleados que percibieron salario complementario en su cuenta	190.724	153.563	121.179	81.360	77.703
% Empleados en PyMES (menos de 200 empleados)	79,9%	81,6%	78,2%	77,8%	77,7%
Cantidad de empresas con salario complementario	21.435	19.293	14.986	9.889	9.311
Porcentaje de empresas PyMEs (menos de 200 empleados), dentro de las que percibieron salario complementario	99,6%	99,7%	99,5%	99,6%	99,4%
Cantidad de empresas con beneficio postergación/reducción contribuciones	23.483	21.152	16.205	10.628	9.703
Beneficio postergación/reducción contribuciones (empleados)	207.019	165.897	136.091	90.863	89.274
Gasto (en millones de pesos)	39.596.475	3061.4 <sup>100</sup>	20.684.698	15.103.577	1.502.122
Gasto (% explicado por PyMEs de menos de 200 empleados)	75,7%	78,4%	74,9%	73,7%	74,1%

Fuente: Datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Productivo (2021).

La implementación de un programa de créditos a empresas, en especial mipymes, para capital de trabajo a una tasa preferencial del 24% nominal anual cuenta con 102.000 empresas beneficiarias a nivel nacional (CEPAL, 2020).

Así, la pandemia generó un conjunto de respuestas por parte del Estado que responde a un modelo de intervención activa del mismo para preservar los empleos y salvaguardar las fuentes de trabajo, entre ellos, la prohibición de actos de despido sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo, fuerza mayor y suspensiones fundadas, ya mencionada en el capítulo 4, como una medida muy novedosa en nuestro país. Este tipo de medidas, según la opinión de un especialista entrevistado, ha funcionado y contuvo la tentación de los empresarios de despedir para abaratar costos principalmente porque hubo una respuesta judicial inmediata, y por ende, puede constituirse como una experiencia valiosa aplicable a otras situaciones en las que ante una injusticia muy notoria, el trabajador pueda encontrar una respuesta rápida (Entrevista abogado especialista, 2021).

Ahora bien, se puede observar un trato diferencial hacia el trabajo con empleador respecto del trabajo asociativo autogestionado: en montos, tipo de medidas y tiempo de aplicación (variable fundamental en este momento) (Deux Marzi *et al*, 2020). En efecto, diversas personas que formaban parte de cooperativas «inducidas»<sup>101</sup> por el Estado y organizadas por movimientos sociales no tenían conocimiento que formaban parte de la cooperativa y, por ese motivo, no podían cobrar el IFE ni tampoco el ATP (Entrevista especialista, 2020). Posteriormente se incorporaron refuerzos extraordinarios a las transferencias de programas existentes (como a la Tarjeta Alimentar y a titulares de Hacemos Futuro y Salario Social Complementario 2), pero claramente los montos muestran importantes diferencias con

<sup>99</sup>. La información consignada refiere hasta la 5 ronda, pero a la fecha de esta publicación se realizaron 9 rondas.

<sup>100</sup>. Este dato aparece así en las fuentes oficiales, pero advertimos que puede haber un error en la carga.

<sup>101</sup>. La diferencia entre cooperativas «inducidas» por el Estado, reivindicativas e integradas se establece en el capítulo 4.

aquellos aportes contemplados para las personas trabajadoras formales. Como la respuesta a las cooperativas de trabajo no estuvo prevista en los primeros anuncios de medidas por parte del gobierno nacional, se generaron reclamos por las organizaciones del sector, que incidieron en la generación de líneas de créditos especiales para cooperativas de trabajo, anunciada recién en junio, y un sueldo básico que debe complementarse de la cooperativa, a partir de la Línea 1 (REPRO) del «Programa de Trabajo Autogestionado» (PTA) (Entrevista especialista, 2020; Deux et al, 2020, Tiempo Argentino, 2020). Según las entrevistas realizadas a representantes de cooperativas de carácter más bien «reivindicativas», ellos sufrieron las mismas dificultades que el sector privado, pero no obtuvieron las mismas respuestas: la pandemia para las cooperativas implicó una fuerte descapitalización ya que los fondos que tenían disponibles se destinaron para sostener a compañeros y compañeras y los créditos que se plantearon no resultaron una solución ya que era para pagar sueldos y lo que se precisaba era apoyo en la emergencia, porque no se veía el horizonte de trabajo (Representante FECOOTRA, 2021). En diciembre de 2020, se anunció el Plan para la Reactivación y el Desarrollo Cooperativo, un programa que apunta a incorporar a las cooperativas como sujeto de las líneas de crédito propuestas desde la cartera de Desarrollo Productivo con el Banco Nación y el BICE y, además, contempla el otorgamiento de Aportes No Reembolsables (ANR) por hasta \$280 millones a cooperativas y empresas recuperadas dedicadas a actividades productivas, y la creación de un Fideicomiso administrativo y financiero para empresas recuperadas y al sector autogestionado (Gobierno de la República Argentina, 2020). Sin embargo, tras la suspensión de la Línea 1 por parte del ministerio de Trabajo se identificaron demandas de las cooperativas que integran la Confederación Argentina de Trabajadores Cooperativos Asociados (Conarcoop) vinculadas a «incluir a los trabajadores (nucleados en esa confederación) dentro de la iniciativa Potenciar Trabajo» (Grupo Provincia, 2021).

Al mismo tiempo, durante los primeros meses de la pandemia, las acciones del gobierno provincial se orientaron prioritariamente a la asistencia alimentaria y al equipamiento de sus áreas de salud y, recién en el mes de septiembre, se empezaron a instrumentar medidas orientadas a apoyar la producción y el trabajo (Deux Marzi *et al*, 2020). Esta demora en la implementación de las políticas provinciales, sumada a su deficiente comunicación, se expresó en las entrevistas con escasas referencias a políticas de apoyo provenientes de este nivel gubernamental en tanto solo se identificaban las ayudas alimentarias, principalmente la que el gobierno co-gestionó con el Banco de Alimentos Rosario (BAR) y los aumentos en las raciones a comedores y merenderos, las semillas distribuidas a través de «Huerta Familiar Santafesina», y la permanencia de los programas Nueva Oportunidad y Nexo Oportunidad (reformulados hace poco en «Santa Fe Más») (Deux Marzi y otros, 2020). En las entrevistas realizadas, se planteó que en la provincia hubo escaso apoyo para las cooperativas, aunque sí mencionan la articulación de este nivel con el gobierno nacional (Entrevista representante FECOOTRA, 2020).

La implementación del Ingreso Familiar de Emergencia colocó en agenda nuevamente el debate sobre el ingreso ciudadano/básico universal o de renta básica, que ha tenido un capítulo propio en la historia de la política social de nuestro país y se había saldado momentáneamente a partir de la creación de la Asignación Universal por Hijo para la Pro-

tección Social, dentro del sistema de asignaciones familiares, mencionada en el capítulo 3 y 4. Ante la pandemia mundial y en el contexto de altas desigualdades que caracteriza América Latina, la CEPAL (2020b) pone en agenda nuevamente este debate y recomienda garantizar, durante la pandemia y en el corto plazo, transferencias monetarias temporales para satisfacer necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares (como fue el caso del IFE) y para luego avanzar, gradualmente y en una perspectiva de largo plazo, hacia un ingreso básico universal, en el cual el alcance de esas transferencias sea permanente, vaya más allá de las personas en situación de pobreza y llegue a amplios estratos de la población vulnerables, como los estratos de ingresos bajos no pobres y los medios bajos. Más allá de la recepción inicial del gobierno a esta propuesta y los debates que se suscitaron, finalmente se optó por otra alternativa que implicó poner eje en el trabajo. Sobre la base de esta idea, se crea el programa Potenciar Trabajo, ya mencionado en el capítulo 4 y destinado a la realización de actividades laborales en cinco ramas de actividad: la producción de alimentos, la actividad de la construcción, la economía del cuidado, las actividades de reciclado y la producción de indumentaria. Así también se estableció el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP) para incorporar, otorgar reconocimiento institucional y canalizar el acceso a derechos, recursos y medios de producción a las y los trabajadores de la economía popular. En relación a este registro, se entiende de las entrevistas realizadas, cierta desconfianza en este mecanismo, en tanto las personas entrevistadas lo consideran un número que se utiliza para hacer propaganda que no tendría consecuencias concretas y significativas en la mejora de la calidad de vida de este grupo de personas trabajadoras (Entrevista movimiento social, 2020).

Otra medida vinculada al Potenciar Trabajo fue el pago extra de \$5000, durante el plazo de un año destinado, en su mayoría, a mujeres que han sido las principales encargadas de realizar tareas comunitarias y de cuidado asociadas principalmente a merenderos, comedores y otras entidades de asistencia en los momentos más complejos de la pandemia (Infobae, 2020).<sup>021</sup> Esto resulta relevante en el reconocimiento de este tipo de trabajos asociados también a tareas de cuidado, generalmente invisibilizadas y consideradas de carácter «voluntario». La cuestión del cuidado, ya abordada en el capítulo uno, había comenzado a formar parte de la agenda del gobierno nacional y la irrupción de la pandemia profundizó la necesidad de llevar adelante estas iniciativas así como también la visibilidad de esta temática al hacerse evidente su relevancia para la sostenibilidad de la vida y las economías de la región. Así, en los decretos del ASPO se incluyeron dispensas de asistencia al trabajo para quienes tienen niños/as a cargo, permisos para trasladarse a quienes cuidan a personas con dependencias, se reforzó el derecho a licencia remunerada a trabajadoras de casas particulares y se las incluyó en el Ingreso Familiar de Emergencia y también se realizaron campañas de comunicación tendientes al reconocimiento de sus derechos, entre otras medidas (CEPAL, 2020). En el marco del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad se creó la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, que articula acciones desde el inicio de la pandemia entre 14 organismos del Poder Ejecutivo Nacional y, en ese marco, se han articulado, entre otros, los dispositivos del programa El Barrio Cuida al Barrio con medidas para dar respuesta y orientación a situaciones de violencia de género y familiar intensifica-

das en el contexto de repliegue en los hogares. Frente al parate de la economía mundial, los cuidados como valor en sí mismo y como tarea primordial para la sostenibilidad de la vida evidenciaron el lugar central que tienen dentro del sector económico (CEPAL, 2020).

El gobierno nacional llevó adelante un número importante de medidas que se extendieron en todo el territorio, con el fin de proteger los Derechos Humanos, las mismas fueron de carácter variado y abarcaron tanto acciones de transferencia de recursos a los sectores vulnerados como suspensión de cobros de impuestos nacionales, beneficios de reintegros por compras, etc. Se incorpora a continuación una tabla con las principales medidas enunciadas por el Gobierno Nacional para los derechos a una alimentación adecuada y seguridad social por una parte y derecho al trabajo por otra.

**TABLA 39.** Resumen de medidas nacionales para la protección de derechos en Pandemia

<b>Medidas del Estado argentino para la protección de los derechos humanos durante la pandemia del Covid-19</b>	
<b>Derecho a la Alimentación y la Seguridad Social</b>	
1	Ingreso Familiar de Emergencia Sanitaria (IFE)
2	Subsidio extraordinario en emergencia sanitaria
3	Aumento de las Asignaciones Familiares
4	Subsidio de contención familiar por Personas fallecidas a causa del Covid-19
5	Refuerzo Extraordinario – Tarjeta Alimentar
6	Vencimientos de Prestaciones por Desempleo – Prórroga
7	Suspensión de cierre de cuentas bancarias
8	Suspensión de pago de cuotas de créditos ANSES
9	Contratación de alimentos para asegurar abastecimiento
10	Creación del Programa de asistencia crítica directa para la agricultura familiar, campesina e indígena
11	Regímenes informativos para el control de precios
12	Precios máximos de venta de productos alimenticios
13	Ahora 12 – prórroga y ampliación
14	Extensión del reintegro del 15% para compras con tarjeta de débito
15	Pago extraordinario al personal de las fuerzas de seguridad
16	Beneficios especiales para los agentes de servicios esenciales
17	Prórroga de vencimientos impuestos
18	Suspensión de intereses punitivos sobre créditos impagos
19	Suspensión del cobro de comisiones y cargos por el uso de cajeros automáticos
20	Ampliación de la moratoria para paliar los efectos de la pandemia generada por el Covid-19
21	Suspensión de traba de medidas cautelares – AFIP
22	Suspensión de ejecuciones fiscales
23	Prórroga de la moratoria para mipymes y entidades sin fines de lucro
24	Prórroga de pago de derechos de exportación al sector mipymes
25	Subsidio único de emergencia a servicios de comunicación audiovisual de gestión privada sin fines de lucro
26	Becas para deportistas y apoyo extra para federaciones
27	Créditos para pymes culturales
28	Plan federal de cultura
29	Aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia

(continúa en página siguiente)

---

### **Derecho al Trabajo**

- 1 Prohibición de despidos
- 2 Ampliación del plazo de emergencia ocupacional - doble indemnización frente a despidos
- 3 Régimen de suspensiones
- 4 Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)
- 5 Fondo de garantía para la micro, pequeña y mediana empresa
- 6 Incentivo para préstamos a mipymes
- 7 Regularización de deudas
- 8 Crédito a tasa cero
- 9 Banco de maquinarias, herramientas y materiales para la emergencia social
- 10 Potenciar Trabajo
- 11 Trámite de emergencia para la constitución de cooperativas y mutuales
- 12 Trabajo autogestionado – asistencia económica
- 13 Facilidades de pago de tarifa de electricidad
- 14 Programa de promoción del trabajo, arraigo y abastecimiento local (PROTAAL)
- 15 Medidas para el desarrollo industrial
- 16 Créditos para pymes turísticas
- 17 Programa Previaje

---

Fuente: Argentina.gob.ar (2021).

---

## **6.2 La extensión de las brechas de los derechos durante el año 2020 en el marco de la Pandemia**

La pandemia del COVID-19 tiene fuertes efectos en el ámbito de la salud y profundas implicancias sobre el crecimiento económico y el desarrollo social, sobre todo en América Latina, caracterizada por altas desigualdades y vulnerabilidad, en el que se observan tendencias crecientes en la pobreza y pobreza extrema, la precariedad de los mercados laborales sumado a un debilitamiento de la cohesión social y manifestaciones de descontento popular (CEPAL, 2020). En este escenario, las medidas de cuarentena y distanciamiento físico, necesarias para frenar la propagación acelerada del coronavirus y salvar vidas, generan pérdidas de empleo y reducen los ingresos laborales de las personas y de los hogares, lo que afecta sobre todo a los amplios estratos de población que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como a las personas que trabajan en actividades más expuestas a despidos y reducciones salariales y, en general, en condiciones de precariedad laboral (CEPAL, 2020). Como mencionamos en el capítulo 4, la provincia de Santa Fe se alinea con estas tendencias nacionales y regionales, donde el desempleo, la informalidad laboral y las inserciones laborales precarias (ocupados en puestos por debajo de la remuneración básica o por debajo de su calificación, trabajos transitorios, subocupación laboral, personas desocupadas que han suspendido la búsqueda de empleo) adquieren gran relevancia, especialmente en las mujeres y personas jóvenes.

Los datos que se analizan a continuación corresponden al segundo trimestre del 2020, que podría considerarse la cúspide de la crisis, luego en el tercer trimestre se evidencia que, en línea lo que sucede en el ámbito regional, empiezan a aparecer algunas señales de recuperación, que incluye «una reversión de la caída del empleo registrado a medida que las

restricciones a las actividades económicas se flexibilizaron» (CEPAL, 2020). Sin embargo, al momento de cerrar el presente informe, se están evaluando nuevas restricciones en las actividades de provincia ante la llegada de «la segunda ola.»

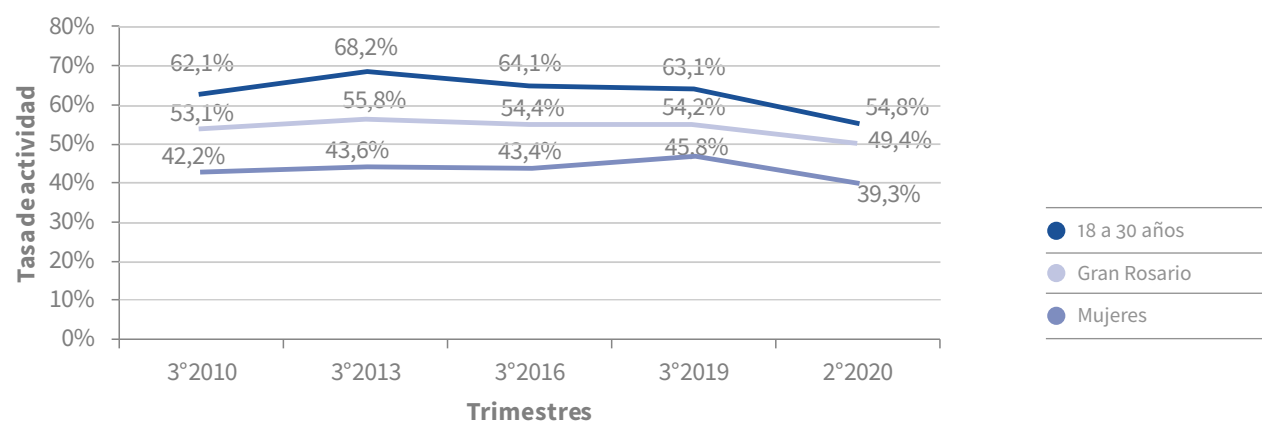
A partir de la pandemia y considerando datos del segundo trimestre de 2020, la tasa de actividad de la provincia se ubicaría en el 49.4% en el Gran Rosario y el 45.4% en el Gran Santa Fe, con lo cual la participación estaría siendo menor que la población no económicamente activa. Esto implica que la tasa de actividad disminuye entre 2.4 y 4.8 puntos porcentuales con respecto a 2019. La participación de las mujeres continúa siendo menor comparada con la de los varones, al considerar el segundo trimestre del año 2020, y disminuye de manera más significativa que la tasa general en el Gran Rosario (6.5 puntos porcentuales) y con menos relevancia que el promedio en el caso del Gran Santa Fe (1.9 puntos porcentuales). En relación a las personas jóvenes, la tendencia es diferente entre el aglomerado Gran Rosario, donde la participación de las personas entre 18 y 30 años baja 8.3 puntos porcentuales y se mantiene por encima de la tasa general, y el aglomerado Gran Santa Fe, donde su participación baja 1.9 puntos porcentuales pero se ubica por debajo de la tasa general. <sup>96</sup> (Gráficos 39 y 40)

Más allá de los destacados esfuerzos del Estado durante la pandemia en materia del derecho al trabajo analizados en el apartado anterior, los resultados muestran signos de regresividad relevantes principalmente en el aumento del desempleo vinculado expresamente al Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio. Así, en el capítulo 4, se mostraba que, entre 2010 y 2019, el desempleo se mantuvo en un dígito y osciló entre el 3.8% y 6.5% en Gran Santa Fe y entre un 7.7% y 9.3% en el Gran Rosario; en el segundo trimestre de 2020 alcanzó el 17.9% en el Gran Santa Fe y el 20.3% en el Gran Rosario. La duración del desempleo durante el segundo trimestre 2020 es predominantemente de corta duración, en comparación con los años previos, al ubicarse en el rango menor a tres meses tanto el 63.6% Gran Rosario como el 80.6% en el Gran Santa Fe. <sup>97</sup> Si se observa el tercer trimestre del año 2020, cuando se relajaron las medidas que restringían las actividades económicas, el desempleo vuelve a bajar significativamente y se ubica en 9.5% en el Gran Santa Fe y 11.1% en el Gran Rosario. Esto evidencia una importante disminución en el desempleo en relación al peor momento de la crisis, producto de la apertura progresiva de actividades. No obstante, la tasa de desocupación en el tercer trimestre de 2020 fue 3 puntos porcentuales superior respecto al mismo trimestre del año anterior en ambos aglomerados urbanos, como se advierte en el Gráfico 41. Cabe advertir que los datos del segundo trimestre deben ser tomados con reservas ya que el operativo de campo de la EPH se realizó, excepcionalmente, de manera telefónica y no presencial, como es habitual. (Gráfico 41 y Tabla 40)

**96** .....  
**DT23:** Proporción de tasas de participación para distintos sectores poblacionales (mujeres y jóvenes) en relación con estos mismos indicadores para el caso de la población en general.

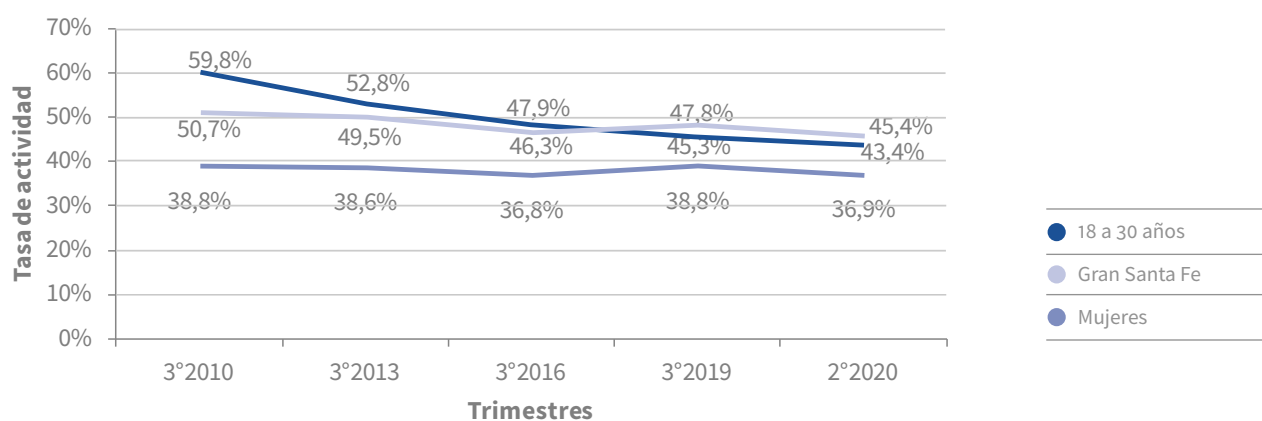
**97** .....  
**DT16:** Duración en el desempleo desagregado por sexo (proxy).

**GRÁFICO 39.** Tasa general de actividad o participación desagregado por mujeres y jóvenes. Aglomerado Gran Rosario. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.



Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

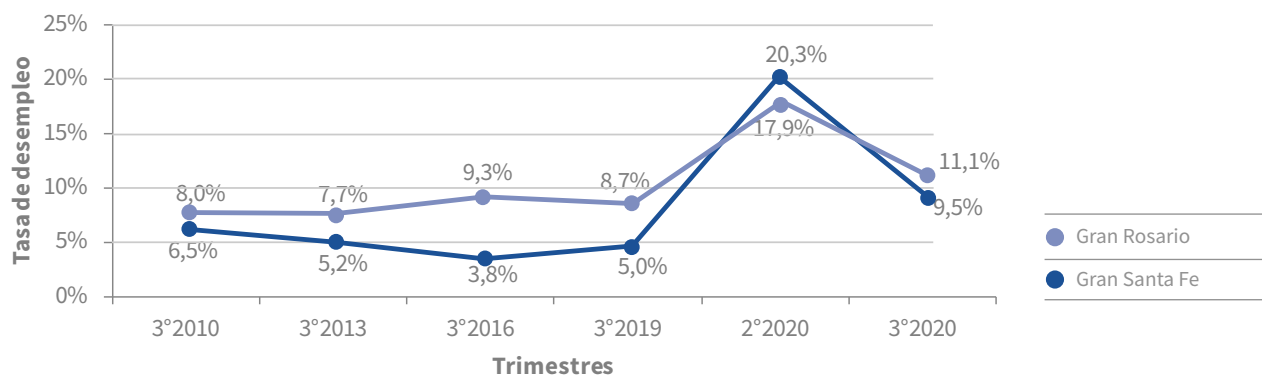
**GRÁFICO 40.** Tasa general de actividad o participación desagregado por mujeres y jóvenes. Aglomerado Gran Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.



Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.



**GRÁFICO 41.** Tasa general de desempleo. Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.



Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**TABLA 40.** Tasa general de desempleo desagregado por mujeres y jóvenes. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Tasa general de desempleo por mujeres y jóvenes	3°2010	3°2013	3°2016	3°2019	3°2020
<b>Gran Rosario</b>	<b>8,0%</b>	<b>7,7%</b>	<b>9,3%</b>	<b>8,7%</b>	<b>17,9%</b>
Mujeres	(*)8,5%	(*)11,1%	(*)11,5%	(*)9,0%	18,1%
18 a 30 años	(*)12,1%	(*)15,2%	(*)15,8%	(*)17,0%	30,2%
<b>Gran Santa Fe</b>	(*)6,5%	(*)5,2%	(*)3,8%	(*)5,0%	<b>20,3%</b>
Mujeres	--	(*)7,8%	--	--	(*)19,0%
18 a 30 años	(*)12,9%	(*)12,4%	--	--	(*)36,0%
<b>Provincia de Santa Fe</b>	<b>7,6%</b>	<b>6,5%</b>	--	--	--
Mujeres	9,2%	9,6%	--	--	--
18 a 30 años	12,3%	12,7%	--	--	--

(\*) Estimaciones con precisión baja. Coeficiente de variación estimado >16% y <25%. // -- Estimaciones no confiables. Coeficiente de variación estimado >25% // - Dato no disponible.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

98 .....

**DT07:** Tasa de desempleo desagregado por sexo-género y edad.

99 .....

**DT09:** Tasa de informalidad (porcentaje de la población asalariada que no tiene descuento jubilatorio) desagregado por sexo-género y edad.

**DT23:** Proporción de tasas de informalidad, exceso de horas de trabajo y subempleo.

En el caso de la Argentina, a diferencia de otros países latinoamericanos, el efecto de la crisis en el mercado de trabajo no muestra diferencias sustanciales por géneros: el deterioro que se observa es semejante para varones y mujeres tanto en relación a la caída de la tasa de actividad y de empleo y al aumento de la tasa de desempleo (CEPAL, 2020). Esta tendencia también se evidencia en la provincia de Santa Fe, especialmente en la escasa diferencia por sexo de la tasa de desempleo: en el año 2020 es menor que en años anteriores, ya que varía entre el 17.7% de los varones y el 18.1% de las mujeres en el Gran Rosario y el 21,3% de los varones y el 19% de las mujeres en el Gran Santa Fe. La Tabla 40 muestra que el desempleo en las mujeres en el Gran Rosario es similar al promedio general mientras que en el Gran Santa Fe se ubica sólo un dígito por debajo del promedio general. En cambio, esta tendencia nacional no se repite en relación a la tasa de actividad de las mujeres en el Gran Rosario, que como se mencionó anteriormente, ha tenido una caída en su participación superior a la tasa general. Aunque la crisis pareciera en algunos aspectos no haber acrecentado las brechas existentes en la inserción del mercado de trabajo entre varones y mujeres, persisten los desafíos estructurales para las mujeres (CEPAL, 2020).<sup>98</sup>

En relación a la situación de las personas jóvenes, el impacto de la pandemia ha sido altamente relevante, con incrementos del desempleo de 13 puntos porcentuales en el caso del Gran Rosario y 23 puntos porcentuales en el Gran Santa Fe. Si se toma en cuenta la tasa de informalidad y la tasa de subempleo, se evidencia una disminución en el año 2020, que se asocia a la caída de la tasa de actividad y del empleo y al aumento del desempleo producto de la retracción de la actividad económica en general y no a cambios estructurales que impliquen una reducción genuina del empleo informal ni a un aumento de los trabajos de jornada completa. A partir de estos datos, es posible interpretar que el empleo que se sostuvo en la pandemia fue mayormente el de aquellas personas con empleo registrado y no precario. La tasa de sobreocupación también experimenta una baja en el año 2020 vinculada a la retracción de la actividad económica general<sup>99</sup>. (Tabla 41)

**TABLA 41.** Tasa de informalidad, subocupación y sobreocupación. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y Provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

	3°2010	3°2013	3°2016	3°2019	3°2020
<b>Tasa de informalidad</b>					
Gran Rosario	33,5%	34,4%	33,7%	31,2%	25,8%
Gran Santa Fe	37,0%	28,4%	30,6%	31,2%	15,9%
Provincia de Santa Fe	39,0%	33,0%	-	-	-
<b>Tasa general de subocupación</b>					
Gran Rosario	8,5%	6,5%	8,1%	10,6%	8,7%
Gran Santa Fe	12,3%	(*)7,2%	8,9%	7,7%	(*)6,6%
Provincia de Santa Fe	10,8%	7,3%	-	-	-
<b>Tasa general de sobreocupación</b>					
Gran Rosario	31,0%	25,7%	25,6%	24,0%	17,6%
Gran Santa Fe	23,5%	28,6%	23,7%	26,9%	11,9%
Provincia de Santa Fe	30,8%	28,6%	-	-	-

(\*) Estimaciones con precisión baja. Coeficiente de variación estimado >16% y <25%. // -- Estimaciones no confiables. Coeficiente de variación estimado >25% // - Dato no disponible.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

Durante el período del ASPO y DISPO, se pusieron en agenda diversos colectivos que debido a la informalidad de sus ocupaciones, o la pérdida de puestos de trabajo se vieron obligados a exponer sus situaciones en los medios masivos, inclusive realizando acampes en la vía pública y movilizaciones. En la ciudad de Rosario se presentó el caso de un *Call Center* que actualmente ha tomado el formato de cooperativa, en donde se terminó empleando a 80 jóvenes para la carga de datos de programas nacionales de educación y empleo (Página 12, 2021). Este suele ser un rubro precarizado, que generalmente emplea personas jóvenes que no se encuentran amparados por convenios colectivos, ni relaciones de trabajo estables (Entrevista diputado provincial, 2020).

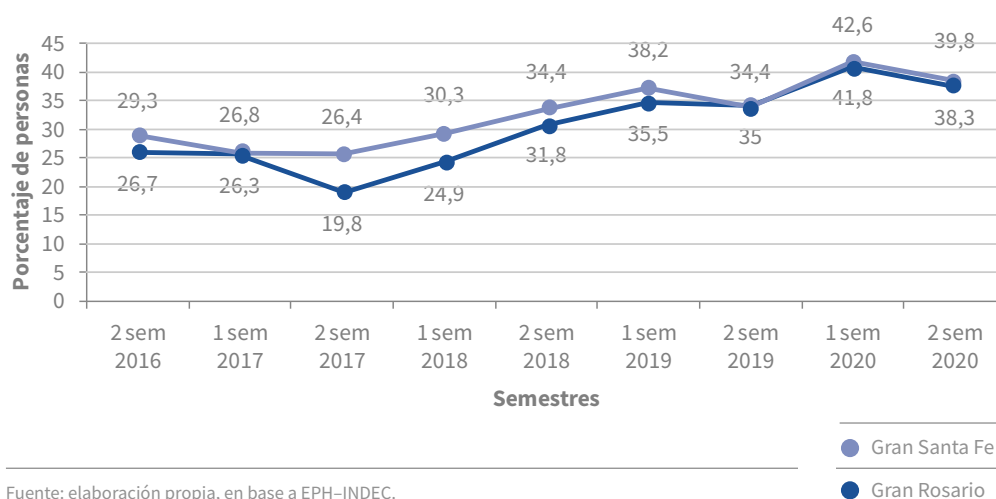
Dentro de la población que durante la Pandemia vio fuertemente afectada su posibilidad de trabajar y ante la necesidad de envío a domicilio de diversos bienes, algunas personas se volcaron masivamente hacia trabajos que implican nuevas formas de inserción laboral asociadas a la informalidad como las empresas de *Delivery*, que iniciaron masivamente en Buenos Aires y luego se extendieron al resto de las grandes ciudades del país (Entrevista especialista, 2020)

La pandemia redundó también en un aumento relevante de la pobreza y la indigencia. La pobreza<sup>102</sup> ya mostraba una tendencia creciente desde 2016 a 2019 en los dos grandes aglomerados urbanos de la Provincia. Esto se acentúa a partir de la pandemia en el año 2020 y en los dos grandes aglomerados de la provincia se experimenta un crecimiento de

**102.** Un hogar es considerado pobre si su ingreso (esto es, la suma de los ingresos que reciben todos los miembros del hogar) resulta menor que la «línea de pobreza»; esto es, si no tiene la capacidad de satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales, que conforman la Canasta Básica Total (INDEC, 2021).

la pobreza de más de 10 puntos porcentuales entre 2016 y 2020. Este aumento implica 11.6 puntos porcentuales para el aglomerado Gran Rosario y 10.5 puntos porcentuales para el Gran Santa Fe. Este aumento muestra importantes signos de regresividad en el acceso a derechos de la población.

**GRÁFICO 42.** Pobreza en personas. Aglomerado Gran Rosario y Gran Santa Fe. 2° semestre 2016 a 2° semestre 2020.

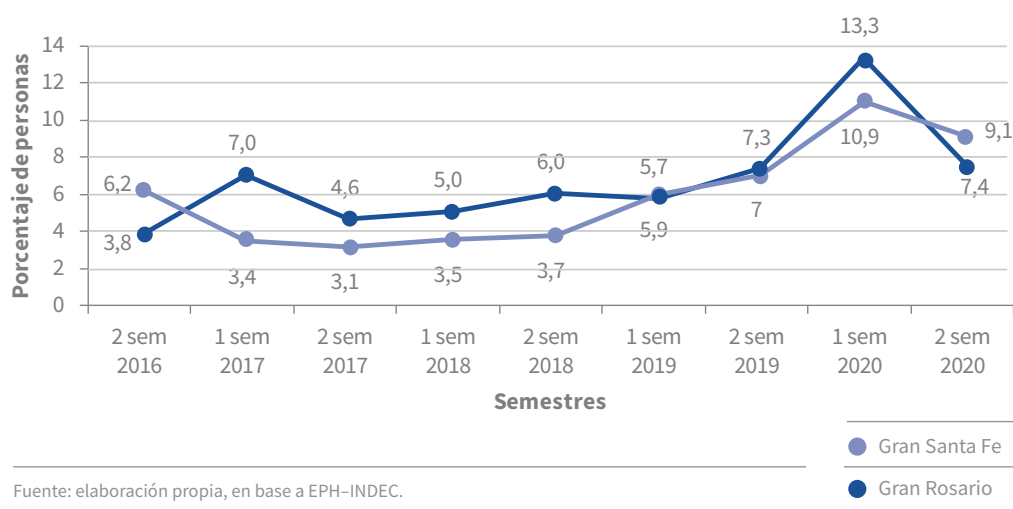


Fuente: elaboración propia, en base a EPH-INDEC.

La línea de indigencia considera la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la Canasta Básica Alimentaria, es decir, no logra satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. El Gráfico 43 muestra que, desde 2016 a 2020, ha crecido el número de hogares y personas bajo la línea de indigencia en ambos aglomerados. En el aglomerado Gran Rosario, la indigencia en personas aumentó casi 10 puntos porcentuales en tanto pasó de 3.8% en 2016 a 13.3% en el primer semestre del año 2020, y bajó a 7.4% en el segundo semestre del mismo año. En el aglomerado Gran Santa Fe, aumentó casi 5 puntos porcentuales al pasar de 6.2% en 2016 a 10.9% en el primer semestre de 2020, bajando a 9.1% en el segundo semestre de 2020. Así en el segundo semestre de 2020, se identifica una baja en los porcentajes de indigencia respecto al primer semestre que puede vincularse a la reactivación de las actividades económicas luego del ASPO. Sin embargo, la disminución de la indigencia es mayor en el Gran Rosario, donde llega casi a los niveles pre-pandemia; mientras que en el Gran Santa Fe persisten 2 puntos porcentuales más de indigencia respecto a 2019. Esta leve recuperación claramente no revierte la tendencia creciente de la indigencia desde 2016 y la regresividad que esto implica resulta un grave problema para la garantía de derechos.

**GRÁFICO 43.** Indigencia en personas. Aglomerado Gran Santa Fe y Gran Rosario. 2° Semestre 2016 a 2° Semestre 2020.

**AA04:** Porcentaje de personas por debajo de la línea de indigencia.



Fuente: elaboración propia, en base a EPH-INDEC.

La indigencia es una forma de medir de manera indirecta el porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria, que aún con las limitaciones mencionadas en el capítulo 3, permite evidenciar que los esfuerzos del Estado en políticas alimentarias e incluso de las organizaciones de la sociedad civil, aunque importantes, no lograron contener el aumento de la indigencia, que entre el primer semestre de 2019 y el primer semestre de 2020 fue de 6 puntos porcentuales en el Gran Rosario y de 3.9 puntos porcentuales en el Gran Santa Fe. De no implementarse estos esfuerzos del Estado, la situación sería aún peor, como se planteó en el capítulo 3 en función de proyecciones estadísticas desarrolladas por el SIEMPRO (2020). <sup>100</sup>

Si bien desde el punto de vista de la accesibilidad física y económica de los alimentos los esfuerzos estatales fueron importantes, tanto presupuestarios como logísticos, otras dimensiones imprescindibles en la garantía del derecho a la alimentación se vieron perjudicadas, especialmente la calidad nutricional y también el aspecto de la adecuación cultural (Entrevista Funcionario, 2021; Entrevista especialistas, 2020 y 2021). El Ministro de Desarrollo Social de la Nación explicó en un ciclo de entrevistas que «Antes de la pandemia, el 67% de las compras era leche, carne, frutas y verduras, hoy es menos del 50%. Empeoró la calidad nutricional, tenemos cobertura, llegamos a 11 millones de personas junto con iglesias, organizaciones sociales, escuelas, con el sector privado que ha tenido un rol muy importante y ha volcado recursos de manera sustancial, pero ha empeorado la calidad nutricional» (Perfil, 2020). Esta idea coincide con lo observado en la provincia de Santa Fe por autoridades del MDS (Entrevista funcionario, 2021). Así se requeriría reforzar aún más las acciones del Estado para garantizar un piso mínimo de derechos. Para avanzar en la integralidad se requiere de un acuerdo amplio que involucre a diversos actores: trabajadores,

empresarios, organizaciones sociales. En este sentido, se enfocó la ayuda en el reparto de alimentos secos, mientras que los frescos podrían ser adquiridos a través de las tarjetas en diferentes comercios, pero se discontinuó el sistema de viandas diarias, lo cual podría haber influido en la calidad de la alimentación (Entrevista Diputada y ex funcionaria, 2021).

La necesidad de reformar el sistema inmunológico a través del consumo de frutas y vegetales, se vio completamente afectada ante la necesidad de satisfacer de forma estándar los valores calóricos diarios ante un contexto de crisis (Entrevista especialista, 2021). Las principales críticas a la política de distribución y calidad de los alimentos de parte de especialistas en la materia vienen ligadas a la necesidad de repensar las ingenierías de producción y distribución de alimentos frescos. La pandemia ofreció la posibilidad de interpelar al sistema alimentario argentino y santafesino tal como está pensado (Entrevista Especialista 2021; Entrevista Legisladora y ex funcionaria 2021).

La pandemia visibilizó y exacerbó desigualdades: el mundo laboral informal y precario se vio más afectado que el formal, que cuenta con mayores protecciones. Según las diversas ramas de actividad, las desigualdades se extienden: por ejemplo, las personas trabajadoras que se dedican a la venta ambulante se vieron sumamente afectados luego del ASPO, ya que se restringieron eventos masivos que nuclean a su alrededor esta actividad. Por otra parte, permanecer en «casa», sostener la distancia social, reforzar las medidas de higiene personal y de los alimentos, es una paradoja para aquellos que no pueden mantener el aislamiento en viviendas precarias, sin acceso a servicios básicos como agua, luz o cloacas (Fernández Álvarez, Pacífico y Señorans, 2020; Falu, 2020). A su vez, el Estado también contribuye a reproducir las desigualdades a partir del establecimiento de medidas diferenciadas y desiguales para personas empleadas formales y aquellas que se desempeñan en trabajos autogestivos vinculados al mundo de la economía social, popular y solidaria (Entrevista Especialista, 2020); lo mismo aplica no sólo en el caso de las personas sino las diferentes unidades productivas y su forma jurídica, no hubo uniformidad en la respuesta a por ejemplo cooperativas y empresas del tipo PyMEs (Deux Marzi y otros, 2020).

La pandemia generó un cúmulo de acciones de solidaridad y asociación, instituciones barriales como clubes, iglesias, vecinales actuaron de forma natural ante la crisis, y en muchas ocasiones de forma coordinada con el Estado a través del Ministerio de Desarrollo Social; ya sea prestando instalaciones como asistiendo, sobre todo, en el reparto de alimentos (Gobierno de Santa Fe, 2020). Entre las organizaciones sociales entrevistadas, se releva como crítica que si bien al inicio hubo algún tipo de intención de diálogo del gobierno provincial con los movimientos sociales, esto no se tradujo en un proceso de participación de las mismas en las acciones a implementar, por ejemplo, el reparto de cajas de comida en los barrios del RENABAP fue una propuesta de las organizaciones que luego se implementó sin diálogo con ellas, sin considerar sus conocimientos territoriales y sugerencias, lo que generó múltiples dificultades en la ejecución. Entre estos movimientos sociales se reclama otro tipo de participación que implica incidir con propuestas concretas (Entrevista movimiento social, 2020). Entre este tipo de iniciativas orientadas a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, entendida como incidencia en la toma de decisiones, se destaca la propuesta de Plan de Desarrollo Humano Integral para la postpandemia, ya anticipado en el capítulo 4

y planteado por un conjunto de representantes de las personas trabajadoras del sector público, privado y de la economía popular, que postula como objetivos específicos: fortalecer en derechos a 4 millones de trabajadores de la economía popular, crear 240 mil empleos registrados regulados por convenio colectivo, fomentar espacios de capacitación y formación en obra a cargo de las organizaciones sociales y sindicales para enfrentar las nuevas realidades del mundo del trabajo, desarrollar nuevos emplazamientos industriales a través de una planificación territorial que contemple esquemas de transporte multimodal, encarar la transición energética y desarrollar formas no contaminantes de producción para avanzar hacia un programa de ecología integral, fomentar la construcción y la integración urbana, con una alianza virtuosa entre el sector privado y la economía popular en los 4.416 barrios populares, crear lotes con servicios y construir viviendas sociales, abordar integralmente los problemas habitacionales y distorsiones territoriales repoblando la Argentina con una perspectiva de desarrollo humano, soberanía territorial y defensa nacional y crear un fondo de ahorro en moneda nacional orientado a los trabajadores y crear el Fondo Fiduciario Padre Carlos Mugica para financiar el desarrollo del Plan y los módulos de trabajo comunitario asociados, entre otros (Plan de Desarrollo Humano, 2020). Entre solidaridades y lazos entre actores que buscaban incidir en la toma de decisiones, también se destaca que diversos colectivos de personas trabajadoras que estaban atomizadas y retraídas en la actividad privada comenzaron a organizarse; por ejemplo, algunos sectores de actividad se organizaron en cámaras como los gimnasios (Entrevista especialista, 2021).

### 6.3 La agenda del derecho al medio ambiente en el marco de la pandemia

La pandemia de COVID-19 puede entenderse como una de las múltiples consecuencias adjudicables, al menos en parte, a los efectos que la actividad humana tiene sobre el sistema ambiental (UNL, 2020) y como resultado de una nueva lógica de acumulación basada en el extractivismo de los bienes no renovables, en la profundización de una dinámica de desposesión, con nuevas formas de dependencia y dominación que implican la predación de la naturaleza y de la vida urbana (Svampa, 2019; en Falu, 2020). Como se señala en el capítulo 5, un denominador común es que el extractivismo, que como estilo de desarrollo se basa en la extracción y apropiación de la naturaleza, «que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de una inserción internacional como proveedores de materias primas (Svampa, 2019). El manifiesto de la Articulación Feminista Marcosur (2020: 1) lo expresa así: «La pandemia por el Covid-19 (...) ha desnudado una crisis de carácter civilizatorio, que pone en cuestión los fundamentos mismos del actual modelo económico, político, social, cultural y ambiental. Esta crisis ha mostrado la esencia misma del capitalismo, su necesidad de asegurar la acumulación de riqueza, de poder y control político a través de la súper explotación del trabajo y la destrucción de la naturaleza. Nos ha develado cuán entrelazados están el patriarcado, el racismo y el colonialismo, expresados en pobreza, des-

igualdad, misoginia, lesbofobia, homofobia, entre otros síntomas del intento despiadado por continuar un tipo de desarrollo «sin fin» que consagra formas de vida inviábiles, no sólo para el conjunto de la humanidad, sino para la sobrevivencia misma del planeta» (Falú, 2020).

En la provincia de Santa Fe esto se asocia a la instalación del modelo exportador agroindustrial dependiente del uso de agroquímicos para su mayor productividad y rendimiento económico, ya desarrollado en los capítulos anteriores y cuyos impactos en la salud socioambiental y en el ordenamiento territorial son evidentes.

Al mismo tiempo, la pandemia vino a desnudar lo que ya había sido advertido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 realizada en Estocolmo: que los problemas ambientales son producto de «cuestiones globales». Así se evidenció el vínculo que existe entre el impacto humano local y los problemas a nivel global, es decir, las interconexiones entre acciones y decisiones tomadas en diferentes países al reconocer que todos los ecosistemas vinculan sus recursos y procesos a nivel local y global y los contaminantes no son de manejo nacional, sino que viajan por todo el mundo (Ghirardi, 2020). Según las entrevistas realizadas a organizaciones ambientalistas (2020) la pandemia también puso sobre la mesa la importancia de los ecosistemas y la biodiversidad, cómo han sido arrasados y los impactos que esto genera.

En los primeros momentos de la pandemia COVID-19, con la cuarentena y demás medidas restrictivas establecidas a lo largo del planeta, se valoró que esto traería un alivio a las problemáticas ambientales. Fue así que los cielos sin aviones, las industrias detenidas, el silencio en calles vacías dejaron una huella en el ambiente en el corto plazo: aire más limpio, la postal de animales caminando por las calles; pero los especialistas advierten que estas postales no serán más que una anécdota si no se transforma el modo en que las sociedades se vinculan con la naturaleza (UNL, 2020). Contrario a las expectativas iniciales, «los efectos provocados por la pandemia agudizaron conflictos ecológicos de vieja data que se arrastran desde hace décadas e incluso creó algunos nuevos. En una amplia región de América Latina, el 2020 fue el año de los incendios y la sequía, de la deforestación incesante; pero también del aumento de la pobreza y el desempleo y el punto de partida de una búsqueda desesperada de divisas que sirvan para paliar una muy profunda crisis económica, que ponen en tensión los derechos al trabajo y al medioambiente» (Chisleanschi, 2020). La depredación de los humedales es uno de esos grandes conflictos que viene ocurriendo desde inicios de los años 2000 y en el año 2008 reportó uno de los incendios más graves ocurridos en la zona de islas del Paraná. En el año 2020, alrededor de un millón de hectáreas ardieron en la Argentina y ninguna provincia se libró de los incendios. Esto afectó fundamentalmente a las localidades del Sur de la provincia de Santa Fe, donde el humo y las cenizas procedentes de la quema de pastizales para renovar el suelo pusieron en evidencia acciones negligentes frente a condiciones climáticas como la sequía y el histórico descenso de las aguas en el río Paraná, que facilitó la propagación de las llamas en la zona del Delta. Como se mencionó en el capítulo 5, las políticas públicas llevadas a cabo para impedirlos mostraron que no estaban preparadas para responder al fenómeno y el letargo de las medidas reconocidas como necesarias en el 2008 puso de manifiesto el déficit de las capacidades estatales instaladas en los tres niveles del estado para enfrentar el problema.



Otro de estos problemas es la emergencia de la situación de los bosques nativos que ante el fenómeno de la deforestación ponen en crisis la sostenibilidad del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad, en espejo con la situación de los humedales, los intentos de reforma de la llamada Ley de Bosques del año 2007, la falta de financiación (el presupuesto 2021 le asigna menos del 5%) y la baja eficiencia del gobierno provincial dan cuenta de la crisis de este ecosistema.

Las actividades extractivas como la agricultura industrial para exportación de *commodities*, la megaminería y el *fracking* mantuvieron su ritmo de tareas habitual durante la pandemia. En efecto, entre las actividades «esenciales» y exceptuadas durante la cuarentena figura «la producción agropecuaria», donde no se diferenció entre quienes producen alimentos sanos, sin venenos, de los que producen transgénicos para exportación» (Página 12, 2020). Las tensiones entre los derechos al medioambiente sano y al trabajo vinculados al modelo productivo y energético se manifiestan tanto en diversos conflictos de larga data como aquellos que emergieron en el año de la pandemia. Por ejemplo, el conflicto de Pescadores fue relevante en este año cuando se vedó la actividad pesquera desde el poder judicial por motivos ambientales, lo que afectó la fuente de trabajo del sector pesquero (Entrevista Diputada Provincial, 2020; entrevista Diputado Provincial 2020). El caso de los recicladores urbanos se encuentra en la intersección entre medio ambiente y trabajo, ya que es una de las actividades más precarizadas en cuanto a condiciones laborales y desprotecciones y, a la vez, su actividad contribuye de forma relevante al medioambiente sano y a la economía circular (entrevistas especialistas, 2020).

Como aspecto positivo en el año 2020 el activismo del movimiento ambientalista asumió mayor densidad. De acuerdo a las entrevistas realizadas, en el año de la pandemia se dio una dinámica paradójica en cuanto a la movilización de estas organizaciones. Por un lado, las restricciones limitaron las manifestaciones, lo que fue descrito como una especie de «democracia en pausa» con dificultades para generar incidencia (Entrevistas organizaciones ambientalistas, 2021). Por otro lado, el movimiento ambientalista tomó más fuerza tanto en masividad como en el activismo y los temas ambientales comenzaron a tener más protagonismo en la agenda pública (Entrevista organización ambientalista, 2021). La virtualidad también fue dando paso a nuevos formatos de participación y permitió generar nuevos contactos, por ejemplo, entre las organizaciones y diversos especialistas (Entrevista organización ambientalista, 2020). «El activismo político, tan denostado por quienes pretenden una sociedad regimentada por la empresa, la tecnología y una ciencia reducida a la gestión biológica, es agente fundamental de esa producción de sentidos. Vale pensar, por ejemplo, en la relevancia del movimiento de derechos humanos en la construcción de la vida en común después del terrorismo de estado» (Lopez, 2020: 73). La mayor actividad parlamentaria en relación a los temas de protección y preservación (por ejemplo: a ley de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático (2019) y la ratificación del Acuerdo de Escazú), el lanzamiento del Plan Nacional del Ambiente (octubre 2020) y los fallos del poder judicial para limitar las áreas de fumigación con agroquímicos en Santa Fe y Entre Ríos (Chisleanschi, 2020) son algunos otros puntos a favor. Respecto a la actividad parlamentaria se debe señalar la presentación de más de 15 proyectos de ley sobre Presupuestos

Mínimos de Protección de los humedales y un dictamen unificado de la comisión en la Cámara de Diputados de la Nación. En la provincia de Santa Fe durante el año de la pandemia, se destaca la sanción de la ley Provincial de Cambio Climático y la agenda medioambiental se concentró las acciones en el control de los focos de incendio en el delta y el control de la calidad del aire, pero también se destacaron iniciativas del poder ejecutivo provincial como fue el lanzamiento de la Agenda de Cambio Climático.

En el marco de la pandemia sobresalieron las tensiones entre el derecho al medioambiente y el modelo de desarrollo predominante y, sumado a la confluencia de sucesos sobre el medio natural, se avanzó en la construcción de una agenda que es necesario fortalecer no solo en la retórica o en las declaraciones sino, sobre todo, en la implementación de políticas de prevención, protección y mejoramiento del ambiente para obtener resultados positivos concretos.

La pandemia puso de manifiesto la magnitud de las desigualdades sociales y la concentración de la riqueza en el mundo, pero también la necesidad de asumir las causas ambientales de la misma y colocarlas en la agenda política, lo que implica afrontar la crisis climática y pensar en un gran pacto ecosocial y económico (Svampa, 2020). Esta agenda requiere poner en el centro al cuidado no sólo doméstico sino también sanitario como base de la sostenibilidad de la vida y cuestiona el modelo neo extractivista basado en la exportación de materias primas (Svampa, 2020).

Las tasas de pobreza e indigencia pre-pandemia y profundizadas durante este año ilustran claramente el acceso desigual a derechos. Así también los altos niveles de desempleo e informalidad que afectan predominantemente a mujeres y jóvenes.

Los efectos del virus se cumplen diferencialmente en un orden de desigualdades, no sólo las consabidas de edad o enfermedades preexistentes, que lo vuelven riesgoso para la continuidad de la vida; sino también desigualdades sociales, de clase y de género, desigualdades de acceso a la salud, a los servicios públicos, a las viviendas en condiciones y al trabajo formalizado (Lopez, 2020: 75). Los esfuerzos del Estado han sido significativos ante la emergencia, pero al mismo tiempo han tendido a reproducir estas desigualdades en función de las prestaciones diferenciales de acuerdo a la formalidad o informalidad de las personas trabajadoras y a las formas organizativas de llevar a cabo estos trabajos (empresas privadas, cooperativas, entre otras). La pandemia también es una oportunidad para profundizar en interseccionalidad entre nuevas y viejas luchas (sociales, étnicas, feministas y ecologistas) (Svampa, 2020), para avanzar en la garantía efectiva de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Esta crisis ha mostrado que los derechos están interconectados y son interdependientes, por eso, los avances deben ser progresivos, integrales y simultáneos en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.



**Capítulo 7.**  
El camino de  
los derechos  
en la provincia  
de Santa Fe:  
Hallazgos y  
Recomendaciones



## 7. El camino de los derechos en la provincia de Santa Fe: Hallazgos y Recomendaciones

El Equipo de evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, a iniciativa de la Defensoría, se propuso evaluar progresividades en los esfuerzos realizados por el Estado (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial) para producir cambios políticos y culturales paulatinos, en el marco de una cultura institucional, que abarca el sistema legal, estructuras organizacionales, inversión pública, procesos, actores y prácticas políticas, en la que aún está pendiente el afianzamiento pleno del enfoque de derechos humanos para el abordaje de los DESCA.

La evaluación de avances en los derechos supone ejercitar juicios valorativos acerca de la acción conjunta realizada por el Estado, orientada por indicadores principalmente cuantitativos de derechos humanos, para cumplir los compromisos asumidos en relación al derecho a la Alimentación, al derecho al Trabajo y al derecho al Medio Ambiente. Como componente de esos juicios valorativos, aportamos, en este trabajo, señales de progreso cualitativas, que suman la mirada y diversas acciones provenientes de un conjunto de actores sociales (individuales y colectivos) involucrados en esos derechos que intersectan la acción del Estado. Esta intersección sucede en la medida en que las señales ofrecen evidencia sobre sus potencialidades respecto al enriquecimiento de la acción pública y al fortalecimiento de los esfuerzos del Estado y, al mismo tiempo, legitima políticamente la participación social como eslabón fundamental para alcanzar progresividades en derechos humanos.

Los hallazgos y las recomendaciones que se presentan en este capítulo surgen del análisis específico de la evidencia empírica reunida (capítulo 3, capítulo 4 y capítulo 5) basada en una metodología rigurosa y en fuentes de información oportunamente descriptas (capítulo 2) y en un marco teórico y contextual explicitado (capítulo 1). Los pedidos de información sin respuesta por parte del poder ejecutivo provincial representaron un obstáculo para este análisis debido a que limitó la cantidad de indicadores seleccionados y la posibilidad de avanzar en hallazgos y recomendaciones basados en la evidencia reunida. Cabe aclarar que la cuestión del cuidado no fue abordada en la profundidad que requiere entenderla como derecho, lo que implicaría un estudio en profundidad en la provincia y un desafío para futuras indagaciones.

El presente capítulo sintetiza los principales avances (progresividades) y desafíos (alertas, estancamientos, regresividades) considerados en términos de hallazgos y recomendaciones, referidas a cada uno de los derechos evaluados tal como en anteriores trabajos de evaluación, cuyos resultados fueron publicados (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2017, 2019). La primera parte muestra, por un lado, los hallazgos de la evaluación que resultan de aproximaciones múltiples al estado de avance de cada uno de los derechos, basados en la evidencia empírica recolectada y analizados específicamente en los capítulos anteriores. Estos hallazgos se organizan en función de las categorías conceptuales y principios transversales de la matriz de evaluación. Para cada derecho, se identifica el hallazgo

general de la evaluación y luego se destacan los particulares del estado de avance, en función de ponderaciones: **a)** signo de progresividad, implica un avance hacia adelante en la garantía efectiva del derecho; **b)** señal de estancamiento, advierte sobre un amesetamiento o enlentecimiento en la satisfacción del derecho; **c)** alerta de regresividad, supone pasos hacia atrás en la garantía del derecho; es decir en contra del principio de no regresividad.

La segunda parte del capítulo presenta las recomendaciones para la acción gubernamental, con el propósito que puedan resultar útiles para la toma de decisiones públicas y contribuyan a direccionar los avances progresivos, políticos e institucionales, para la garantía efectiva de los DESCAs. Por un lado, las recomendaciones particulares, vinculadas a cada derecho; y luego las recomendaciones generales y comunes a los tres derechos evaluados.

## 7.1 Aproximaciones múltiples al estado de realización de los derechos evaluados

### 7.1.1 Derecho a la Alimentación Adecuada: Hallazgos y Recomendaciones

#### *Hallazgo general*

A la hora de evaluar el derecho a una Alimentación Adecuada en la provincia de Santa Fe no es posible trazar una única valoración sobre el estado de avance en su garantía. Por un lado, la permanente declaración de un estado de crisis desde hace varias décadas en nuestro país provoca la continua prórroga de legislación en tal sentido, y bajo esa condición se revalidan medidas que atienden fundamentalmente las urgencias, orientadas a paliar principalmente el problema de accesibilidad económica a los alimentos. Sin embargo, iniciativas como la Asignación Universal por Hijo (AUH), las tarjetas TUC y Alimentar, el «Plan Argentina contra el hambre», implementados antes de la pandemia, ponen de manifiesto la intención del Estado nacional y provincial de poner sobre la mesa de discusión no sólo la seguridad sino también la soberanía alimentaria. En un contexto de pandemia como este, las consecuencias de un Estado ausente en materia de asistencia alimentaria serían extremadamente graves. Es imposible pensar en un Estado ausente en materia de asistencia alimentaria. En este sentido los esfuerzos presupuestarios del Estado nacional y provincial se han destacado. No obstante, es necesario señalar como un rasgo de estancamiento general la postergación continua del abordaje estructural de la problemática que deja de lado la mirada crítica sobre la necesidad de un sistema alimentario que garantice la igualdad y no discriminación y la definición de políticas sustentables de producción, transformación, comercialización, distribución y consumo de alimentos, a fin de garantizar una alimentación cultural y nutricionalmente apropiada y suficiente para toda la población.

## Recepción del derecho

El derecho humano a la alimentación es reconocido por la Constitución Nacional, por la Constitución Provincial y por diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional, y estos instrumentos esbozan con precisión el carácter exigible de este derecho. A nivel del ordenamiento normativo nacional y provincial se observa cierta fragmentación y desconexión en el abordaje de diferentes aspectos que tienen impacto en la garantía de este derecho (inocuidad y calidad alimentaria, producción, distribución y comercialización de alimentos, asistencia alimentaria a población en situación de vulnerabilidad, utilización de fitosanitarios en la etapa de producción y de aditivos en la industrialización, educación alimentaria y promoción de hábitos saludables, accesibilidad económica de los alimentos, adaptabilidad).

### *Señal de estancamiento*

La problemática alimentaria, en su tratamiento político y legislativo, viene siendo abordada desde hace más de treinta años a través de normas de emergencia que se fueron prorrogando reiteradamente y que pertenecen al ámbito de la seguridad y asistencia social. Las políticas alimentarias, históricamente estructuradas desde la lógica de la asistencia en carácter de urgencia, se dirigen mayoritariamente a un sector de la población en estado de vulnerabilidad que presenta dificultades para garantizar su derecho a la alimentación adecuada, tanto en la dimensión amplia de goce de un nivel de vida adecuado como en el nivel primario de no pasar hambre.

### *Señal de estancamiento*

La seguridad alimentaria, la elaboración y la comercialización de alimentos encuentra su norma rectora en el Código Alimentario Argentino, reglamento técnico en permanente actualización, que establece disposiciones higiénico–sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial, y una serie de normas que atienden aspectos nutricionales y de promoción de la alimentación saludable. La provincia de Santa Fe adhiere a esta norma desde 1972. El Código Alimentario Argentino no se enmarca dentro del enfoque de derechos humanos ya que no aborda de manera integral la cuestión alimentaria, sino que se encuentra mayormente vinculado a la garantía de la seguridad alimentaria, sin incluir aspectos del concepto de soberanía alimentaria.

### *Alerta de regresividad y Señal de Estancamiento*

La norma principal que regula el uso y manejo racional de los productos fitosanitarios para la protección de la salud humana, de los recursos naturales y de la producción agroindustrial, como así también para evitar la contaminación de los alimentos y del medio ambiente (la ley Provincial 11.273/1995) permanece sin cambios desde 1995 y los diferentes proyectos de reforma que obtuvieron media sanción en la Cámara de Diputados de la Provincia no fueron tratados por el Senado Provincial, a pesar de la presión de las organizaciones sociales al respecto, en función de la evidencia científica reunida sobre los efectos nocivos sobre la salud y la biodiversidad.

### *Signo de progresividad*

A nivel nacional y provincial la producción agroecológica viene formando parte de la agenda legislativa. La ley Nacional 27.118/2015 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena incorpora explícitamente el enfoque de derechos y dimensiones de la soberanía alimentaria a lo largo de su articulado, y la provincia de Santa Fe adhirió a esta norma. Como contraparte, carece de reglamentación. A nivel de la Legislatura provincial, se destaca la discusión de proyectos de ley relacionados con la producción agroecológica, el abastecimiento de alimentos frescos producidos en las cercanías de los municipios y comunas, la regulación de los suelos periurbanos y la provisión pública de alimentos que priorice a las empresas sociales, las pymes y los productores locales como proveedores del Estado.

### *Alerta de regresividad*

En términos generales es posible hablar de alerta de regresividad en la mayoría de los indicadores de resultado. Entre 2016 a 2020, ha crecido el número de hogares y personas bajo la línea de indigencia: para el Gran Rosario crece 6.5% entre 2016 y 2020, mientras que para el Gran Santa Fe crece 3% en el mismo período (ya dentro del contexto de la pandemia mundial de COVID-19). En cuanto a la pobreza, ya mostraba una tendencia creciente desde 2016 a 2019 en los dos grandes aglomerados urbanos de la Provincia. Esto se acentúa a partir de la pandemia en el año 2020 y en los dos grandes aglomerados de la provincia se experimenta un crecimiento de la pobreza de más de 10 puntos porcentuales entre 2016 y 2020. Este aumento muestra importantes signos de regresividad en el acceso a derechos de la población.

A nivel nacional, el sobrepeso y la obesidad son actualmente las formas más frecuentes de malnutrición, en especial en niños, niñas y adolescentes. La baja talla y el bajo peso se mantienen en valores estables y se relacionaron de manera inversa al nivel socioeconómico, no así el sobrepeso y la obesidad que fueron similares para todos los niveles de ingreso en niños, niñas y adolescentes.

La provincia de Santa Fe no escapa a la realidad nacional en materia alimentaria: se evidencia una fuerte presencia del problema de la «la triple carga de la malnutrición». La malnutrición con prevalencia del sobrepeso y la obesidad sigue siendo grave en la provincia en tanto, en términos porcentuales, prevalecen sobre la cantidad de consultas por bajo peso y baja talla. Las características del consumo de alimentos de la niñez y los jóvenes son menos saludables que las de las personas adultas. Enfermedades como la diabetes o la presión arterial elevada tienen, en la provincia de Santa Fe, una prevalencia similar a la media nacional. La presión arterial elevada crece conforme crece la edad, niveles educativos y los quintiles de ingresos y alcanza a casi un 90% de la población relevada.



### *Signo de progresividad*

Entre 2010 y 2018 se produjo un crecimiento del porcentaje de población con acceso a servicio de cloacas y la provisión de agua potable registra amplia cobertura. Cabe mencionar que existen diferencias a nivel territorial en cuanto que los departamentos del noroeste son los que registran menores niveles de acceso al agua potable en contraste con los del centro y sur de la provincia. Del mismo modo, se observa que la provisión de desagüe cloacal disminuye a medida que se avanza hacia el noroeste de la provincia.

### *Capacidades estatales*

El complejo entramado institucional del sistema alimentario en la provincia de Santa Fe se compone de múltiples ministerios y agencias. Cada área atiende aspectos bien diferenciados y dirige sus acciones a sectores sociales específicos en función de sus atribuciones. Puede decirse que las áreas del Estado que ejecutan acciones ligadas a la garantía del derecho a la alimentación en sus múltiples dimensiones son un espejo del entramado normativo, que del mismo modo y como ya fue mencionado, aborda las cuestiones de manera fragmentada. La producción y comercialización de alimentos, así como el control del uso y manejo de productos fitosanitarios, se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología; los controles relativos a la seguridad alimentaria son responsabilidad del Ministerio de Salud a través de ASSAL; la responsabilidad sobre el servicio de comedores y copa de leche para las niñas y los niños en edad escolar corresponde al Ministerio de Educación de la Provincia; y la asistencia directa de las poblaciones históricamente vulneradas es atendida por el Ministerio de Desarrollo Social, en conjunto con los gobiernos locales.

No obstante, esta dispersión en el abordaje de la cuestión alimentaria que dificulta la incorporación de una mirada integral, se constatan esfuerzos importantes realizados por el gobierno de la provincia de Santa Fe para garantizar la disponibilidad de alimentos en todo el territorio provincial y promover su accesibilidad económica. En relación a la integralidad de las políticas, no ha sido posible constatar por este equipo la continuidad de mecanismos identificados como senderos estratégicos en anteriores publicaciones; específicamente el Gabinete Social, iniciado en 2008, que sostuvo, amplió y consolidó su institucionalidad entre 2008 y 2019.

### *Alerta de regresividad*

En la gestión 2015–2019, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva tenía rango ministerial y a partir de diciembre de 2019 es subsumido bajo la órbita del Ministerio de Producción. Si bien la intención expresada por la actual gestión de gobierno fue ligar estrechamente la producción a los desarrollos científico–tecnológicos, la desjerarquización del área aparece como un signo de regresividad en tanto pierde peso relativo, capacidad de gestión y recursos, e interlocución directa con otros ministerios que de igual manera podrían verse favorecidos y potenciados con la incorporación de políticas ligadas a la ciencia y la tecnología.

### *Señal de estancamiento*

En algunas localidades de la provincia de Santa Fe se reconocen experiencias innovadoras de producción sustentable de alimentos, sin embargo, estas acciones hasta el momento han permanecido invisibilizadas o bien no han logrado alcanzar una mayor escala.

### *Señal de estancamiento*

La compra estatal de alimentos para su distribución prioriza alimentos secos y se concentra en las grandes empresas que son capaces de garantizar el stock y los precios acordados en las licitaciones. No se contempla aún la participación de forma estructural de pequeñas unidades de producción y pequeñas cooperativas en las cadenas de suministro de alimentos públicos. La pandemia ofreció la posibilidad de interpelar la conformación actual del sistema alimentario argentino y santafesino; las principales observaciones de especialistas en la materia están ligadas a la necesidad de repensar las ingenierías de producción y distribución de alimentos frescos.

### *Señal de estancamiento*

La Canasta Básica Alimentaria (CBA) se utiliza de manera ininterrumpida desde hace 30 años sin grandes actualizaciones. No fue diseñada como una recomendación dietética/nutricional, sino como indicador econométrico de medición de pobreza. En su composición abundan alimentos poco variados con un alto aporte de hidratos de carbono y escasean carnes, cereales, frutas y legumbres.

### *Signo de progresividad*

El Plan Argentina Contra el Hambre (PACH), creado por resolución 8/2020 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, funciona de alguna manera como nueva ley marco del derecho a la alimentación, función que previamente asumió el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, creado en 2002 en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA). Si bien su lanzamiento también ocurre en un contexto de crisis económica y la reglamentación que le da origen lo enmarca en la emergencia alimentaria, el PACH refiere como objetivo general garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población y familias argentinas (con especial atención en los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social) y sus diversos componentes buscan superar la visión exclusiva de los ingresos y avanzar hacia un esquema integral. Esto representa un rasgo novedoso en materia de política social que lo direcciona gradualmente hacia el enfoque de derechos. Se destaca también la inclusión de un componente de monitoreo y evaluación entre los objetivos del Plan. La conformación del Consejo Federal Argentina Contra el Hambre resulta destacable como un espacio que convoca a diversos actores, que incluye organizaciones y movimientos sociales para la lucha contra el hambre, y que busca alcanzar el segundo objetivo de desarrollo sostenible.

### *Signo de progresividad*

La Asignación Universal por Hijo (AUH) para la Protección Social, desde 2009 y con posteriores adecuaciones y ampliaciones, apunta a la inclusión social más allá de la mera cobertura de necesidades básicas alimentarias, reconoce en un plano de igualdad a la niñez sin distinción en relación a la formalidad en la ocupación laboral de los padres. Alcanza a monotributistas, personas desocupadas, a trabajadores y trabajadoras en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al salario mínimo, vital y móvil, del servicio doméstico y a quienes participen en el Programa Potenciar Trabajo.

### *Signo de progresividad*

Si bien las estrategias de llegada al territorio de los programas de asistencia a través de comedores comunitarios y reparto de alimentos vienen ejecutándose sin mayores innovaciones desde hace varias décadas, es posible identificar como una señal de progreso la intención de generar complementariedad entre la Tarjeta Única de Ciudadanía y la tarjeta Alimentar. Dado que la Tarjeta Alimentar tiene como población objetivo a aquellas familias con niños y niñas de 0 a 6 años, se plantean a futuro que la TUC alcance a todas aquellas familias con niños y niñas de 6 a 12 años de edad, para que de esta manera sea posible evaluar y dar cobertura y seguimiento a las familias con niños y niñas desde el nacimiento hasta el fin de la escuela primaria.

El incremento en el monto inicial de la tarjeta Alimentar fue un avance significativo en los meses de mayo a diciembre de 2020, la tarjeta tuvo un refuerzo extraordinario cuando se duplicó el monto de la transferencia por única vez, y en el mes de febrero de 2021 los montos de las transferencias aumentaron en un 50% desde el valor inicial. Por su parte la TUC, desde el mes de agosto de 2020, incrementó el monto destinado a las personas con necesidades alimentarias específicas, como por ejemplo las personas celíacas, a \$3.000 mensuales.

Las transferencias de recursos ofrecen la posibilidad de la elección autónoma de los consumos y otorgan mayor transparencia en la gestión de fondos. Si bien los montos de estas tarjetas no alcanzan a cubrir el costo de la canasta básica total, los esfuerzos del Estado nacional y provincial en materia de programas de transferencia directa de recursos fueron importantes y constituyeron una pieza fundamental para sostener niveles mínimos de bienestar en las poblaciones vulnerables. Además, la posibilidad de recibir de forma simultánea en un mismo hogar diversos programas de transferencia de recursos (Tarjeta Alimentar, TUC, AUH, Potenciar Trabajo, etc.) otorga un piso de bienestar mínimo que permite a un gran número de familias colocarse por encima de la línea de pobreza medida por ingresos. Estos instrumentos han tenido un impacto positivo, principalmente en su capacidad de disminuir la indigencia y, en menor medida, la pobreza. Se destaca también la fuerte inversión en asistencia alimentaria, especialmente dirigida a personas con derechos vulnerados, realizada por el gobierno nacional en la provincia de Santa Fe durante todo el año 2020 en contexto de pandemia.

### *Alerta de regresividad*

Se desprende del análisis realizado en el capítulo 3 que las personas adolescentes en general no constituyen la población objetivo de los programas alimentarios nacionales ni provinciales, siendo que estos priorizan la niñez en su primera infancia, y los ciclos vitales de embarazo y ancianidad. Esto deja en estado de desprotección a esta población que tiene necesidades alimentarias específicas en función de su desarrollo físico y mental aún en proceso, y que no cuenta todavía con las plenas capacidades de las personas adultas para desenvolverse de manera autónoma.

### *Alerta de regresividad*

Los comedores comunitarios siguen siendo una de las formas más emblemáticas de la ayuda alimentaria y no pierden vigencia, especialmente en épocas de crisis extremas. Si bien nuestro país viene atravesando desde hace décadas serias dificultades para garantizar el derecho a la alimentación adecuada a amplias franjas de la población, el contexto de pandemia ha recrudecido esta difícil situación social.

### *Alerta de regresividad*

Un gran ausente en las discusiones acerca de seguridad y soberanía alimentaria es la producción y venta de alimentos transgénicos, el uso de medicamentos veterinarios que se traslada a carnes y lácteos, y la presencia de los llamados agrotóxicos en las materias primas que se utilizan para la producción de alimentos a escala industrial, así como en frutas, verduras, hortalizas y legumbres que llegan a los comercios de ciudades y comunas santafesinas.

### *Alerta de regresividad*

La población de la provincia de Santa Fe consume frutas y hortalizas que han sido fumigadas con agrotóxicos y la evidencia científica demuestra que provocan efectos nocivos en la salud de los seres humanos, en especial para niños/as y mujeres embarazadas, que son poblaciones más vulnerables. La regulación y el control del uso de biocidas en la producción agrícola y de la fumigación en zonas muy cercanas a las poblaciones es un grave problema que persiste en la provincia de Santa Fe y viene siendo desde hace años denunciado por la ciudadanía.

### *Alerta de regresividad*

Si bien existen programas provinciales de promoción de la agricultura familiar y de las producciones periurbanas, estas actividades no llegan a alcanzar escalas de producción que sean capaces de abastecer el consumo de las distintas localidades de la provincia de Santa Fe. En este sentido, las políticas estatales no han incorporado instancias que puedan llevar a una paulatina transformación del modelo productivo agroexportador basado en el monocultivo hacia un modelo sustentable de producción de alimentos. Otro aspecto a desarrollar, junto a la necesidad de articulación, es el apoyo a las cadenas de producción y distribución locales no sólo como productoras de alimentos sino como generadoras de trabajo.

## Contexto financiero y compromiso presupuestario

El análisis se centró en establecer la evolución del conjunto del gasto alimentario nacional (ejecutado) y provincial (presupuestado) entre 2010 y 2019. Esta diferenciación responde a que no es posible acceder a información detallada del gasto ejecutado en políticas alimentarias provinciales porque las Cuentas de Inversión que se encuentran publicadas no cuentan con un nivel de detalle en sus categorías que posibilite identificarlo, como sí es posible hacerlo en el desglose presupuestario para cada año.

### *Alerta de regresividad*

En el período 2010–2020, se observa una disminución en términos relativos del gasto ejecutado nacional de políticas alimentarias destinadas a la provincia con respecto al gasto ejecutado total nacional. Esta disminución fue más abrupta entre 2010 y 2012, y menos acentuada entre 2012 y 2019, llegando a su mínimo en este último año.

A nivel provincial, en términos porcentuales, el conjunto del gasto alimentario provincial presupuestado, asumido de forma conjunta por los Ministerio de Desarrollo Social y Educación, desciende durante todo el período 2011–2019, siendo este último el año que presenta el menor valor porcentual. El gasto ejecutado por la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL) muestra también un descenso en términos porcentuales a lo largo del período 2010–2019, según la información disponible en las cuentas de inversión de la provincia.

### *Signo de progresividad*

En el año 2020, durante todo el año en contexto de pandemia la tendencia anterior se revierte y es notoria la fuerte inversión en asistencia alimentaria para la provincia de Santa Fe que asumió el gobierno nacional. Las erogaciones en materia alimentaria fueron asumidas fuertemente por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y superaron ampliamente las estimaciones del presupuesto nacional 2020. Junto con acciones de apoyo al empleo, las políticas de asistencia alimentaria fueron prioritarias en términos monetarios.

## Igualdad y no discriminación

Algunos artículos de la Constitución nacional incorporan garantías de protección social para poblaciones específicas como niños y niñas, mujeres, personas ancianas y personas con discapacidad. De esta manera, de forma directa o indirecta, nuestra Carta Magna apunta a garantizar el derecho humano a la alimentación, con prioridad en los diferentes grupos mencionados. En el plano subnacional, la Constitución de la provincia de Santa Fe (1962) hace mención a la protección del derecho a la alimentación adecuada en su artículo 21 pero no incorpora un enfoque diferencial por etnia, género, ciclo de vida.

Las políticas tradicionales de asistencia alimentaria se dirigen especialmente a personas con derechos vulnerados y la inversión en este tipo de medidas fue altamente relevante durante la pandemia.

## Acceso a la Justicia

El mecanismo de reclamo más frecuente ante la vulneración del derecho humano a la alimentación es el recurso de amparo. Si bien el amparo puede ser individual o colectivo, según lo establece la Constitución Nacional, las acciones se reclaman ante los Juzgados de Familia y se canalizan mayormente de manera individual. Los amparos colectivos en la provincia de Santa Fe suelen utilizarse más para reclamar ante una problemática ambiental que por violaciones al derecho a la alimentación adecuada. La ratificación de Argentina del Protocolo Facultativo del PIDESC en 2008, vigente desde 2013, habilita un nuevo canal de reclamo internacional por violaciones al derecho humano a la alimentación, que adquiere particular relevancia en tanto recibe denuncias directas de los particulares.

El trabajo conjunto de las organizaciones sociales de diferente origen y composición, y de espacios académicos, profesionales, sociales y políticos que trabajan desde diversas perspectivas la temática de la soberanía alimentaria constituyen espacios que favorecen la posibilidad de la ciudadanía de obtener asesoramiento y acompañamiento para exigir justicia por los canales adecuados frente a situaciones de injusticia y vulnerabilidad.

### *Alerta de regresividad*

La justiciabilidad del derecho a la alimentación adecuada surge como un desafío en tanto que las medidas judiciales se accionan cuando el derecho ya ha sido violado, y en especial, en casos vinculados sobre todo a situaciones muy críticas de desnutrición aguda. Debido a lo difuso que resulta poder identificar el conjunto de aspectos que hacen al derecho humano a la alimentación y a aquellos factores que forman parte integrante de este derecho, pero cuya anulación no implica de manera inmediata o en el corto plazo un riesgo para la vida, tienden a no ser priorizados.

## Acceso a la información y participación

Si bien existen a nivel nacional diversos instrumentos de recolección de información, se identifica en general que el sistema de información referido al derecho a una alimentación adecuada en la provincia de Santa Fe, presenta deficiencias en cuanto a las desagregaciones de datos, integralidad de los análisis, periodicidad de aplicación que permitan medir progresividades o regresividades. No relevan la percepción de la población en general ni de las personas destinatarias de políticas alimentarias en particular. La participación de la sociedad civil en la planificación de políticas públicas en materia alimentaria presenta limitaciones en cuanto fue posible observar que las organizaciones sociales ocupan un lugar central a la hora de la ejecución de los dispositivos estatales (sobre todo en la resolución de la asistencia más urgente), pero asumen una posición de subordinación en las etapas de diseño y planificación y de distribución de recursos.

### *Señal de estancamiento*

Si bien es posible identificar diversos instrumentos de análisis relacionados al derecho a una alimentación adecuada que aportan datos sobre la situación de salud de la población en

relación a la alimentación (Encuesta Nacional de Nutrición y Salud —ENNyS—, Encuesta Nacional de Factores de Riesgo —ENRF—, Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares —ENGHo—, Censo Nacional Agropecuario) no incorporan en su diseño la mirada de la ciudadanía sobre las políticas. La inexistencia de evaluaciones sistemáticas sobre las políticas públicas, que incluyan la perspectiva de las personas titulares de derechos es una constante. A nivel provincial, no existe evaluación de los programas alimentarios en términos de calidad de la alimentación y del impacto en los hábitos de comensalidad de las personas. A nivel nacional, si bien el Plan Argentina contra el hambre incorpora un componente de monitoreo y evaluación, es necesario aguardar la publicación de informes por jurisdicción para poder finalmente evaluar la calidad de la información que allí se produzca.

### *Señal de estancamiento*

Las organizaciones sociales que principalmente se vinculan con el Estado y participan en las mesas de decisión en materia de alimentación pública (comedores comunitarios, organizaciones sociales como Unión de Trabajadores de la Tierra, Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, Movimiento de Trabajadores Excluidos, Mesa de Encuentro Barrial, Movimiento de Pequeños Productores de Santa Fe, Corriente Clasista y Combativa, etc.) lo hacen principalmente a través de los Ministerios de Desarrollo Social provincial y nacional como interlocutores por excelencia y desde una perspectiva más cercana a la búsqueda de la satisfacción de las necesidades básicas. En este sentido las principales demandas expresadas por las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas para este estudio expresan:

- Intensificación y mejoramiento de los registros de información por parte del Estado (en relación a titulares de programas alimentarios, mapeo de instituciones vinculadas al derecho a la alimentación, percepción social sobre la problemática, programas que se implementan, inversión de recursos, etc.).
- Construcción participativa de políticas públicas y en coordinación con el Ministerio de Trabajo, Ambiente y Producción considerando la paridad de género en la representación de las organizaciones en los espacios de decisión.

### *Señal de progresividad*

En los últimos años, pueden reconocerse avances en la incorporación en la agenda política de temas imprescindibles para la concreción de garantías de seguridad y soberanía alimentaria, bajo la forma de proyectos de ley que se encuentran actualmente en debate, tal como fue mencionado en los apartados 3.3 y 3.4 del capítulo 3, en particular, la media sanción al proyecto de ley Nacional en materia de promoción de alimentación saludable y etiquetado frontal de alimentos, así como la existencia de proyectos de ley a nivel provincial referidos tanto a la innovación en la compra estatal de alimentos, en la búsqueda de incorporar como proveedoras del Estado a organizaciones ligadas a la agroecología, así como la creación de un marco regulatorio destinado a propiciar el desarrollo integral y equitativo de las producciones agropecuarias periurbanas y de sus actividades productivas conexas.



## Recomendaciones

- Avanzar en la consolidación de un sistema de políticas alimentarias que incluya tanto las políticas de asistencia directa como las políticas de producción alimentaria, y priorice el desarrollo de las cadenas locales y la sustentabilidad ambiental.
- Superar la mirada de la problemática alimentaria desde la emergencia y diseñar políticas integrales que apunten a alcanzar la soberanía alimentaria, incorporando de manera expresa líneas estratégicas vinculadas a los cinco aspectos principales: producción, transformación, comercialización, distribución y consumo de alimentos, haciendo énfasis en la ampliación de la escala de acciones locales de producción sustentable de alimentos. La articulación con otras políticas públicas (trabajo, vivienda, salud, planificación de servicios socio-comunitarios) es un camino que requiere mayores esfuerzos para convertir el acceso a una alimentación adecuada en una realidad y reducir la brecha entre la retórica de derechos y su garantía efectiva.
- Priorizar a las empresas sociales, las pymes y los productores locales como proveedores del Estado, a partir de su incorporación a los circuitos de compra pública y el acompañamiento en la consolidación de sus procesos de gestión interna y estrategias de comercialización.
- Promover educación alimentaria y fomentar la comensalidad en los hogares. Dar visibilidad a los factores que forman parte integrante de este derecho como un gran sistema que incluye aspectos productivos, laborales, económicos, valores culturales y ambientales.
- Regular de manera oficial, la publicidad, los etiquetados de los productos alimenticios y los entornos alimentarios; así como también adecuar los marcos regulatorios nacionales y provinciales a esas pautas.
- Incorporar a la agenda política la discusión sobre la producción y venta de alimentos transgénicos y la presencia de los llamados agrotóxicos en las materias primas que se utilizan para la producción de alimentos a escala industrial, así como en frutas, verduras, hortalizas y legumbres que llegan a los comercios de ciudades y comunas santafesinas.
- Reformar la ley de fitosanitarios; reglamentar la ley Nacional 27.118/2015 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena y la ley Provincial que adhiere a dicha norma.
- Incorporar a la franja etaria de la adolescencia en la cobertura de programas alimentarios. La adolescencia es parte del ciclo de vida de la niñez y debe ser protegida.
- Asimilar el formato en que se presentan las cuentas de inversión de la provincia de Santa Fe al de los presupuestos provinciales de manera de poder acceder con mayor detalle a información sobre ejecución del gasto estatal provincial y posibilitar la comparación entre estimación presupuestaria y ejecución de partidas.
- Diseñar instancias de promoción del derecho a una alimentación adecuada y de prevención de violaciones o afectaciones de su goce, que anticipen el accionar estatal y eviten vulneraciones.
- Adecuar la composición de la canasta básica alimentaria a las Guías Alimentarias para la Población Argentina.
- Avanzar en la reforma de la Constitución de la provincia de Santa Fe de 1962 para garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada.
- Crear bancos de plantas a fin de mantener una diversidad genética de semillas.



## 7.1.2 Derecho al Trabajo: Hallazgos y Recomendaciones

### *Hallazgo general*

Se identifica una consolidada recepción del derecho al trabajo en la provincia de Santa Fe y una consolidada institucionalidad en torno al trabajo asalariado. Aún así el mundo del trabajo asalariado es sumamente desigual y heterogéneo en materia de remuneraciones, protecciones y perspectivas de desarrollo laboral, representación sindical e igualdad de género, por citar algunos ejemplos.

La construcción de una institucionalidad para garantizar este derecho se ha caracterizado por una dualidad: por un lado, la protección del trabajo asalariado con instituciones sólidas y, por otro lado, el trabajo autogestivo con menos protecciones y menor capacidad de incidencia, lo que redundará en la reproducción de desigualdades. Más allá de la diversidad de mundos del trabajo en cuanto a relaciones (asalariada, cuentapropista o empleo autogestivo) y formas organizativas (empresas privadas, cooperativas de trabajo, empresas recuperadas, administración gubernamental), la visión e institucionalidad predominante se centran en el trabajo asalariado formal y, de esta manera, restringen y sintetizan la noción de trabajo, dejando en segundo plano otro tipo de relaciones. Incluso en el análisis de las medidas tomadas en 2020 en contexto de pandemia, altamente relevantes, se ha identificado la reproducción de desigualdades en función de los tipos de relaciones (trabajo asalariado o autogestivo) en cuanto a montos, tiempos y tipos de respuestas de las medidas implementadas. Las demandas del amplio espectro de organizaciones que luchan por el derecho al trabajo interpelan las regulaciones vigentes, pero requieren fortalecerse y unirse para generar transformaciones en la forma de organización del capitalismo global, donde priman las desigualdades basadas en relaciones de poder que jerarquizan determinados sectores ante la debilidad de los modelos de Estado Sociales.

También se destacan los esfuerzos del Estado dirigidos a población tradicionalmente discriminada o vulnerable, la generación de mecanismos tripartitos y medidas afirmativas dirigidas a mujeres, población LGBTI, jóvenes y personas con discapacidad. Si bien estos esfuerzos del Estado en torno al trabajo son relevantes, están lejos de posicionar al trabajo como un derecho a garantizar. Esto se evidencia en los bajos presupuestos asignados tanto a los ministerios de trabajo como aquellas áreas que promueven políticas de economía social, popular y solidaria, en comparación con los sistemas y políticas que se orientan a garantizar otros derechos como la educación, la salud y la seguridad social. Así también en las importantes dificultades en los procedimientos para el acceso a la justicia en relación al tiempo promedio de duración de un proceso en la jurisdicción laboral.

Los resultados de estas políticas evidencian mayormente señales de estancamiento y alertas de regresividad en tanto no logran transformar la desigualdad estructural que caracteriza al mercado de trabajo, agravada por las políticas implementadas a nivel nacional en el período 2015–2019 como también a los impactos de la crisis producto de la pandemia del COVID–19.

## Recepción del derecho

Se identifica una consolidada recepción del derecho internacional en la ratificación de convenios con la OIT así como también en la Constitución Nacional, en la Constitución Provincial y en la legislación que coloca el énfasis en población tradicionalmente discriminada. Sin embargo, en términos de procesos, los mayores esfuerzos del Estado se concentran en la protección y promoción del empleo formal, a través de la inspección y recepción de denuncias y en la lucha contra el trabajo infantil.

La institucionalidad estatal se organiza de manera dual tanto en el ámbito nacional como provincial en tanto que, por un lado, en los ministerios de trabajo predomina la agenda de trabajo decente para la protección del empleo asalariado, mientras que otros ministerios priorizan el trabajo autogestivo vinculado a la economía social, solidaria y popular, ya sea desde una perspectiva dirigida a poblaciones vulnerables (Ministerio de Desarrollo Social) o con lógica productiva (Ministerio de Producción).

La desjerarquización del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en el año 2018 es considerada como una alerta de regresividad en tanto, como evidenciamos en la evaluación anterior, fragmentaba la gestión de la seguridad social y, como demostramos con la evidencia recolectada, implicó en la práctica regresividad en cuanto a los recursos asignados para garantizar el derecho al trabajo. En este sentido, la recuperación de su jerarquía ministerial a fines del 2019 puede considerarse un avance para la garantía de derechos.

En el ámbito provincial el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social conservó el rango ministerial durante todo el período de estudio y, a partir de diciembre de 2019, se incorporan nuevas funciones que priorizan población tradicionalmente discriminada en relación al derecho al trabajo, como las personas con discapacidad y personas LGBTI, en línea con el enfoque de derechos, y se empiezan a considerar las políticas de la economía popular dentro de la órbita del Ministerio de Trabajo, que hasta estas modificaciones habían quedado, de forma exclusiva, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social o el Ministerio de Producción.

Tanto en los ministerios de Trabajo del Poder Ejecutivo (en el ámbito nacional y provincial) como en la Comisión de Asuntos Laborales del Poder legislativo de la provincia de Santa Fe predominan la protección del empleo formal, el control de la informalidad y los conflictos laborales, mientras que la agenda vinculada a la generación de trabajo y fortalecimiento de las protecciones del sector de la economía social, popular y solidaria es más limitada.

## Señal de estancamiento

Las instituciones laborales en Argentina fueron pensadas para proteger al trabajo asalariado en su relación con la persona empleadora; sin embargo, se evidencia que más de un tercio de la población de la provincia no se rige por esta relación de dependencia sino que conforman un universo ampliamente heterogéneo: incluye patrones (5%), cuentapropistas (24%) y personas que trabajan dentro de un contexto familiar sin remuneración (2%).

### *Signos de progresividad*

La creación por primera vez de un área específica de economía social, inserta inicialmente en el Ministerio de Desarrollo Social, permitió que las políticas dirigidas a este sector alcanzaran escala provincial. Su posterior traslado al Ministerio de Producción como respuesta a una demanda histórica de las organizaciones de la economía social y su jerarquización como Secretaría implicó avanzar en la priorización de estas temáticas y salir de la lógica de asistencia, aunque está pendiente la incorporación de nuevos mecanismos que contemplen la inclusión de las personas con derechos vulnerados.

También se destacan diversas instancias de coordinación y participación así como también mecanismos tripartitos para fijar acuerdos de normas laborales, planes de empleo, formación profesional, resolución de conflictos. Entre estos, cabe resaltar el Consejo Federal del Trabajo, ámbito de coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, y el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVyM), que es un ámbito institucional permanente de diálogo entre representantes de trabajadores, empleadores, el Estado Nacional y el Consejo Federal del Trabajo (gobiernos provinciales). En el ámbito provincial, se destacan la Comisión Tripartita para la Igualdad de Trato y Oportunidades (CTIO), la Comisión Cuatripartita e Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) y la Comisión Cuatripartita de Trabajo Decente en el marco del Consejo Económico y Social de la provincia (CEyS). Además, la ley de Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo dio origen a estos órganos paritarios con participación de personas trabajadoras y empleadoras, destinadas a supervisar, con carácter autónomo y accesorio del Estado, el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia de control y prevención de riesgos laborales.

### *Señal de estancamiento*

Aún persisten los problemas de desempleo, informalidad laboral y de inserciones laborales precarias (personas ocupadas en puestos por debajo de la remuneración básica o por debajo de su calificación, trabajos transitorios, subocupación laboral, personas desocupadas que han suspendido la búsqueda de empleo), especialmente en mujeres, jóvenes, personas LGBTI y personas con discapacidad.

### *Señal de estancamiento*

Las mujeres aún tienen menor participación en el mercado laboral, mayores niveles de desempleo (incluso de larga duración), subempleo, informalidad laboral y la discriminación salarial entre varones y mujeres evidencia amplias brechas (las mujeres perciben ingresos que, en promedio, son hasta un 30% menores que el de los varones en su ocupación principal).

En la provincia, las personas jóvenes entre 18 y 30 años muestran mayor participación en el mercado laboral, aunque también registran los mayores niveles de desempleo, de subocupación y, sobre todo, de informalidad laboral (llega a superar el 50 % en el año 2010).

### *Alerta de regresividad*

Más allá de los destacados esfuerzos del Estado durante la pandemia en materia del derecho al trabajo, los resultados muestran signos de regresividad relevantes principalmente en el extraordinario aumento del desempleo (9.2 puntos porcentuales en el Gran Rosario y 15.3 puntos porcentuales en el Gran Santa Fe) vinculado expresamente a las medidas que restringieron las actividades económicas en el peor momento de la crisis. Aunque el desempleo haya vuelto a bajar significativamente con la reapertura progresiva de las actividades, la tendencia regresiva persiste en tanto la tasa de desocupación en el tercer trimestre de 2020 fue entre 3 y 4.5 puntos porcentuales superior respecto al mismo trimestre del año anterior en ambos aglomerados urbanos.

Los efectos de la crisis en el mercado de trabajo no muestran diferencias sustanciales por géneros en cuanto a la tasa de desempleo; sin embargo, la tasa de actividad de las mujeres ha tenido una caída en su participación, superior a la tasa general. Aunque la crisis, en algunos aspectos, pareciera no haber acrecentado las brechas existentes en la inserción del mercado de trabajo entre varones y mujeres, persisten los desafíos estructurales para las mujeres.

### *Signos de regresividad*

La pandemia redundó en un aumento relevante de la pobreza y la indigencia: la pobreza ya mostraba una tendencia creciente desde 2016 a 2019 en los dos grandes aglomerados urbanos de la provincia, pero esto se acentúa en el año 2020 y en los dos grandes aglomerados de la provincia se experimenta un crecimiento de la pobreza de más de 10 puntos porcentuales entre 2016 y 2020. La línea de indigencia ha crecido significativamente en el primer semestre 2020, a lo que le sigue una leve recuperación en el segundo semestre que no revierte la tendencia creciente de la indigencia desde 2016 y la regresividad que esto implica resulta un grave problema para la garantía de derechos.

## Contexto financiero y compromiso presupuestario

### *Alerta de regresividad*

A nivel nacional, se evidencia que, a lo largo del período de estudio, la proporción del gasto ejecutado por el Ministerio de Trabajo de la Nación en programas vinculados al trabajo y empleo, destinados a la provincia de Santa Fe fue disminuyendo, registrándose dos caídas importantes de ese compromiso presupuestario en los años 2014 y 2016, y llegando a sus niveles mínimos en 2019. Como mencionamos anteriormente, esta última caída coincide con la desjerarquización del área, que implicó en la práctica regresividad en cuanto a los recursos asignados para garantizar el derecho al trabajo en la Provincia.

### *Señal de estancamiento*

La proporción del gasto ejecutado por el Ministerio de Trabajo de la provincia para políticas laborales se mantuvo estable y osciló entre el 0,24% y 0,29%. Este porcentaje resulta poco significativo, sobre todo al comparar, por ejemplo, las proporciones de gasto ejecutado en educación y salud, lo que plantea la necesidad de reforzar el compromiso presupuestario para garantizar este derecho.

A nivel provincial, si se suma el presupuesto dirigido a políticas de economía social y solidaria de los dos ministerios (producción y desarrollo social) es posible evidenciar que en el año 2019 se alcanzó el 0.064% del presupuesto provincial, que implica la máxima proporción en todo el período.

### Capacidades estatales

Santa Fe cuenta con dos agencias territoriales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en los dos grandes centros urbanos de la Provincia y con una red de Oficinas de empleo conformadas por 76 oficinas (distribuidas en 72 localidades), donde se brinda atención, acompañamiento, orientación e información sobre el mercado laboral local. Para que el trabajo sea efectivamente un derecho es necesario que deje de ser un problema individual sino que la sociedad asuma el compromiso de garantizarlo. Así como la referencia territorial del derecho a la educación son las escuelas y del derecho a la salud son los hospitales y los centros de salud, estas oficinas podrían convertirse en un sendero estratégico clave para institucionalizar una referencia territorial orientada a generar progresos en torno al trabajo al brindar capacitaciones, intermediación laboral, asesoramiento, etc.

### *Señal de estancamiento*

La baja cobertura del seguro de desempleo en la provincia de Santa Fe (cerca al 10% de la población desocupada) durante el período de estudio evidencia las brechas entre la implementación de políticas públicas y la garantía efectiva de derecho. A su vez, se identificaron disparidades entre las provincias en el acceso a programas nacionales vinculados al trabajo. En particular, el programa Ingreso Social con Trabajo inicia en el año 2011 y se transforma en Hacemos Futuro en 2015, pero recién empieza a implementarse en la provincia de Santa Fe en 2017, lo que implica una llegada tardía en comparación con otras provincias como Buenos Aires y Tucumán. Además de la llegada tardía, la mayor cantidad de las cooperativas que promueve se asientan en esas provincias. Finalmente, la falta de participación del gobierno provincial en estos programas se vincula a los bajos niveles de coordinación entre los gobiernos nacional y provincial hasta el año 2019, lo que implica fuertes problemas para el federalismo. A partir del año 2020, se evidencia el significativo aumento de la ejecución del gasto en el Programa Potenciar Trabajo, que comienza a tener mayor relevancia en la provincia y coincide con el cambio de signo político de los gobiernos provincial y nacional.

En el ámbito provincial, se destacan los programas dirigidos a la lucha contra el trabajo infantil y a juventudes, sobre todo en el período 2015–2019. Se identificaron los Centros de

Cuidado Infantil como sendero estratégico para avanzar en la eliminación del trabajo infantil a partir del fortalecimiento de espacios de cuidado y conciliación de la vida laboral y familiar.

La creación de un área específica de economía social y solidaria a nivel provincial, su jerarquización, el aumento de la importancia en estas políticas en relación al presupuesto provincial y la sobre-ejecución presupuestaria pueden considerarse avances en ampliar los esfuerzos del Estado. Más allá de los avances, las políticas de economía social y solidaria deberían tener mayor prioridad en la agenda de los diversos ministerios y del gobierno provincial y, en consecuencia, tomar aún mayor escala y presupuesto, y fortalecer los recursos humanos, abordaje territorial y la coordinación multinivel.

En relación a la pandemia, el gobierno nacional llevó adelante un número importante de medidas que se extendieron en todo el territorio, con el fin de proteger los Derechos Humanos. Las mismas son de carácter variado y transitorio y abarcan acciones de transferencia de recursos (IFE) a los sectores más afectados por el ASPO, subsidios para el pago de salarios (ATP), prohibición de despidos, suspensión de cobros de impuestos nacionales, asistencia alimentaria, beneficios de reintegros por compras, créditos a monotributistas y a empresas, entre otras.

Entre las debilidades de estas acciones, se puede observar un trato diferencial hacia el trabajo con empleador respecto del trabajo asociativo autogestionado en montos, tipo de medidas y tiempo de aplicación. Durante los primeros meses de la pandemia, las acciones del gobierno provincial se centraron en la asistencia alimentaria en una buena coordinación con el nivel nacional aunque con cierta demora en la implementación de las políticas provinciales dirigidas al trabajo y con escaso apoyo para las cooperativas.

## Igualdad y No discriminación

### *Signo de progresividad*

Se destacan los esfuerzos del Estado dirigidos a población tradicionalmente discriminada o vulnerable y las medidas afirmativas dirigidas a mujeres, población LGBTI, jóvenes y personas con discapacidad.

Las medidas de acción afirmativas, destinadas a personas que pertenecen a un grupo en situación de desventaja, pueden considerarse una señal de progreso en tanto implican un avance gradual hacia el objetivo del goce y ejercicio del derecho al trabajo al otorgarle mayores posibilidades de realización. En relación a las mujeres,<sup>103</sup> a nivel nacional, se identifica un amplio recorrido de medidas de acción positiva vinculadas al derecho al trabajo y a favorecer su participación en la toma de decisiones. Sin embargo, la participación de las mujeres en la toma de decisiones aún continúa siendo un desafío pendiente, especialmente en la Cámara de Senadores provincial y en los cargos electivos de los poderes ejecutivos locales. También en las instituciones que luchan por el derecho al trabajo, como los sindica-

**103.** Como se mencionó en el capítulo 4, nos referimos a las mujeres teniendo en cuenta el expreso reconocimiento a las identidades de género autopercibidas a partir de los avances normativos anteriormente reseñados.

tos, se evidencia que la participación de las mujeres en la toma de decisiones es una deuda pendiente en algunos de ellos, mientras que otros muestran mayor participación y sensibilidad al incorporar progresivamente temas de género como la educación sexual integral.

Entre los avances recientes en medidas de acción afirmativa en la provincia de Santa Fe, se destacan el Cupo Laboral Travesti Trans del 5% en el sector público de la provincia de Santa Fe y la Ley de Paridad de Género. Se avanzó en las siguientes medidas: el cupo laboral Travesti Trans es del 1% en el sector público nacional, el cupo laboral del 4% en el Estado nacional para personas con discapacidad, el Cupo laboral del 4% para personas con discapacidad en el Estado provincial, el Régimen Federal de Empleo Protegido para personas con discapacidad y la ley Nacional de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política.

### Acceso a la justicia

Se identifican avances en la existencia de mecanismos administrativos y judiciales así como en la gratuidad en los procedimientos para favorecer el acceso a la justicia laboral para población de escasos recursos económicos. Sin embargo, se identifican importantes dificultades en los procedimientos para el acceso a la justicia en relación al tiempo promedio de duración de un proceso en la jurisdicción laboral, lo que redundaría en una vulneración del derecho al trabajo. Las debilidades se extienden también en torno al sostenimiento, nivel de participación durante el mismo e información sobre el estado de situación. En cuanto a los indicadores de resultados de acceso a la justicia, prácticamente no hay datos disponibles, lo que evidencia la necesidad de fortalecer los procesos de sistematización de la información del Poder Judicial, así como también las instancias de monitoreo y evaluación.

### Acceso a la información y participación

En relación a la producción de información respecto al derecho al trabajo, se destaca la existencia de instrumentos periódicos para monitorear el mercado laboral, principalmente la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Sin embargo, esta herramienta no está diseñada para dar cuenta de indicadores de derechos humanos, ya que como otras encuestas de hogares presenta considerables limitaciones a la hora de brindar información confiable para el nivel de desagregación requerido. Las dificultades de desagregación de información se acrecientan al considerar cada uno de los aglomerados urbanos de la provincia, donde el tamaño de la muestra no es suficiente para que esas desagregaciones tengan representación estadística. También se evidencian limitaciones en las categorías predominantes para que el análisis del mercado laboral pueda captar la diversidad de los mundos del trabajo, por ejemplo, reconocer el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo de cuidado. El desafío es replantear algunas interpretaciones, definiciones y léxicos utilizados y extendidos.

Se identificaron diversos proyectos apoyados por la OIT para mejorar la producción de información del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe y utilizarla en la toma de decisiones orientadas a mejorar las políticas públicas, así como también a transparentar el acceso a la información pública. Usar registros administrativos



o convertir «las huellas de los sistemas» en un dato estadísticamente confiable resulta una innovación de esta experiencia. La limitación de los recursos humanos asignados a estas tareas es una debilidad de los proyectos.

La normativa de acceso a la información pública en la provincia no alcanza a los poderes legislativo y judicial. Dentro del Poder Legislativo, el mecanismo de las Audiencias Públicas en el ámbito del parlamento expresa la heterogeneidad de opiniones de la ciudadanía. Sin embargo, se sostiene un bajo nivel de rendición de cuentas y escasa transparencia y accesibilidad sobre los pedidos de informes al poder ejecutivo. En cuanto al Poder Judicial, como se evidenció en el apartado de acceso a la justicia, ha respondido con celeridad a los pedidos de información del equipo, aunque se detecta la necesidad de mejorar los sistemas de información e incluir indicadores de resultados con información accesible a la ciudadanía.

Se encuentran coincidencias entre los diversos actores entrevistados en que la opacidad en torno a las políticas públicas y la falta de transparencia es un problema relevante en la provincia de Santa Fe. En coincidencia con este diagnóstico se identifican como avances la conformación del Observatorio de Políticas Públicas de la Economía Popular, Social y Solidaria (OPPEPSS) en el año 2017 y la Usina de Datos en el ámbito de la Universidad Nacional de Rosario. Las señales de progreso y las demandas del amplio espectro de organizaciones que luchan por el derecho al trabajo interpelan las regulaciones vigentes del trabajo y las desigualdades que caracterizan al mercado laboral en el capitalismo global. Es posible identificar demandas vinculadas directamente al derecho al trabajo como el aumento o equiparación de salarios, acceso a protecciones y seguridad social, condiciones de trabajo y regularización de la informalidad laboral, mantenimiento de puestos o reincorporaciones ante despidos, nueva legislación que garantice protecciones (la ley de cooperativas de trabajo), demandas vinculadas a las políticas públicas y a los organismos nacionales y provinciales rectores, el financiamiento, actualización y ampliación cobertura del salario social complementario. Asimismo, se identifican demandas vinculadas indirectamente al derecho al trabajo que se desprenden de la dinámica de las propias organizaciones y colocan nuevos temas en la agenda pública como las cuestiones de la vivienda y acceso a servicios públicos, el acceso a la tierra, los derechos humanos, la Igualdad de géneros y disidencias, la defensa del medioambiente y la problemática de las adicciones.

Se identificaron importantes procesos de participación de las organizaciones que luchan por el derecho al trabajo entendida como incidencia en la toma de decisiones. La institucionalidad consolidada del trabajo asalariado y las convenciones colectivas de trabajo son producto de luchas históricas del movimiento obrero organizado. Más recientemente, se han generado procesos de incidencia en la provincia, como la ley de Empresas Recuperadas, que puede considerarse un sendero estratégico por el proceso participativo que derivó en el diseño colectivo de la ley. Se avanzó en algunos de los derechos consagrados en esa ley como la reducción del 30% del consumo de energía eléctrica para las empresas recuperadas. Asimismo, producto de la lucha de movimientos sociales vinculados a la economía popular, se generaron importantes procesos de incidencia a nivel nacional como la sanción de la creación del Salario Social Complementario y su posterior equiparación a la mitad del salario mínimo, vital y móvil, el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), y la ley



27.453/2018 para la integración sociourbana de los barrios populares, que incluye un 25% de las obras como mínimo, a las cooperativas de trabajo o grupos de la economía popular integradas, preferentemente, por los habitantes de dichos barrios. También se detectaron procesos de contra-incidencia que implican estancamiento o regresividad de derechos (como la adhesión a la ley de ART) y procesos de incidencia trancos o pendientes, principalmente la ley provincial de economía social y la ley nacional de cooperativas de trabajo.

Son múltiples las desigualdades en los mundo del trabajo vinculadas a: salarios, condiciones de trabajo, protecciones, acceso al crédito, reconocimiento de nuevas relaciones, nuevas organizaciones y actividades invisibilizadas como trabajo, los diversos grupos que han sido tradicionalmente discriminados o que sufren vulneraciones de derechos (y la interseccionalidad de las condiciones que caracterizan a estos grupos), y las interconexiones negativas con otros tipos de derechos.

En el marco de la interdependencia de los diversos derechos, se observan luchas interseccionadas entre actores colectivos para progresar en el reconocimiento de derechos, por ejemplo, entre diversos sindicatos, entre diversas cooperativas y entre movimientos sociales de la economía popular, así como también entre sindicatos y cooperativismo y entre el movimiento obrero organizado y los movimientos sociales de la economía popular. Aunque estas luchas interseccionadas sean incipientes, resultan un sendero para potenciar procesos de incidencia que redunden en progresos en derechos.



## Recomendaciones

- Actualizar el marco normativo y consolidar la institucionalidad para garantizar el derecho al trabajo y ampliar las protecciones a las personas trabajadoras de la economía social, popular y solidaria y vincular este sector a la estructura productiva.
- Consolidar la universalidad de los sistemas de protección social al desvincularlos gradualmente de la esfera laboral para saldar las brechas existentes en los mundos del trabajo incorporando a las personas que realizan trabajo doméstico o tareas de cuidado como así también a aquellas que se desempeñan en trabajo autogestivo y de la economía social, popular y solidaria.
- Reconocer el trabajo como derecho implica que su protección y garantía deben ser asumidos efectivamente por la sociedad y las instituciones. Esto supone dejar de entender los problemas asociados a la inserción laboral como una cuestión individual y equipararse a los recursos asignados a otros derechos como educación y salud.
- Profundizar en las políticas asociadas a la generación de trabajo, desde un concepto amplio de trabajo (no restringido al trabajo asalariado).
- Fortalecer instituciones con referencia territorial para las personas y organizaciones sociales, especialmente las oficinas de empleo pueden convertirse en un sendero estratégico para garantizar el trabajo como derecho.
- Reforzar el compromiso presupuestario para garantizar este derecho tanto para avanzar en la agenda de trabajo decente como para políticas dirigidas a poblaciones tradicionalmente discriminadas.

- Otorgar mayor prioridad a las políticas de economía social, popular y solidaria en la agenda de los diversos ministerios y del gobierno provincial y, en consecuencia, dotar de mayor escala y presupuesto, fortalecer los recursos humanos, el abordaje territorial y la coordinación multinivel. Este impulso debe permear al Poder Legislativo provincial.
  - Promover políticas de cuidado universales que trasciendan las esferas institucionales de negociación colectiva y que esta visión impulse la formulación de proyectos legislativos con compromiso presupuestario.
  - Fortalecer las encuestas de hogares como herramienta para brindar información confiable para el nivel de desagregación requerido por el enfoque de derechos humanos y en particular, dar continuidad a la encuesta anual de hogares urbanos que habilita una mirada de la población urbana de la provincia y aumentar el tamaño de la muestra en los aglomerados de la provincia de Santa Fe para que las desagregaciones tengan representación estadística.
  - Consolidar los sistemas de información de los diversos poderes y niveles del estado y convertir estos registros internos en información valiosa para la toma de decisiones vinculadas a las políticas de trabajo.
  - Diseñar y poner en funcionamiento sistemas de monitoreo y evaluación sólidos sobre el mercado de trabajo que incluyan indicadores de resultados con información accesible a la ciudadanía tanto en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.
  - Replantear algunas interpretaciones, definiciones y léxicos utilizados y extendidos en el análisis del mercado laboral para captar la diversidad de los mundos del trabajo, por ejemplo, en reconocer el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo de cuidado.
  - Mejorar el acceso a la información pública respecto al trabajo mediante legislación acorde que alcance a los tres poderes del Estado, su implementación efectiva, y herramientas tecnológicas que favorezcan la transparencia.
  - Profundizar las luchas interseccionadas entre organizaciones sindicales, movimientos sociales y otro tipo de organizaciones para potenciar procesos de incidencia que redunden en progresos en derechos.
- .....

### 7.1.3 Derecho al Medio Ambiente Sano: Hallazgos y Recomendaciones

#### *Hallazgo general*

Como hallazgo general para el derecho al Medio Ambiente se reconoce la existencia de cuatro situaciones que cruzan las categorías de análisis, que fueron trabajadas en el Capítulo 5 y que se recuperan en este apartado en función de progresos, alertas, estancamientos e incidencias.

En primer lugar, se reconoce el modelo extractivo basado principalmente en las formas de producción agroindustriales como una de las principales causas del proceso de degradación del ambiente sano y la salud de las personas, donde la utilización de agrotóxicos es una de las mayores problemáticas identificadas que reúne un alto nivel de reclamos, denuncias, y advertencias por parte de amplio espectro de actores sociales. La alta participación de las actividades primarias y secundarias en la balanza comercial y en el PBI resulta una característica del modelo de desarrollo que tensiona el derecho al medio ambiente sano y pone de manifiesto la necesidad imperiosa de medir el impacto de estas actividades en los recursos naturales y en el bienestar de las personas de forma integral en todas sus dimensiones y con una perspectiva proteccionista.

En segundo lugar, la degradación ambiental —producto del modelo extractivo que ocasiona el deterioro y agotamiento de recursos como el aire, el agua y el suelo, la destrucción de los ecosistemas, la destrucción del hábitat, la extinción de la vida silvestre y contaminación— debe marcar la agenda de los tres poderes del Estado de manera que prevenga estas consecuencias en función de una normativa actualizada y adaptada.

En tercer lugar, en el año 2020, la proliferación de incendios en el Humedal del Delta del Paraná y otras regiones de la provincia, la bajante prolongada del río Paraná, la sequía y combinación de otros fenómenos climáticos, generaron acciones específicas desde el Estado en sus tres niveles que no alcanzan para revertir los fenómenos de degradación. El fenómeno denominado pampeanización de los humedales se desplaza sobre un área que comprende distintas jurisdicciones político-administrativas y demanda una nueva concepción para la gestión integrada al abarcar un territorio de alta sensibilidad que provee un conjunto de bienes y servicios ambientales para la zona más densamente poblada del país, cuya modificación afecta la biodiversidad (corriendo el riesgo de introducir cambios irreversibles) y los parámetros de calidad de vida de gran parte de sus habitantes.

En cuarto lugar, el periodo analizado reconoce la agencia de una multiplicidad de organizaciones sociales que confluyen en la demanda a un medio ambiente sano, que parten de distintas problemáticas y alcanzan diversos niveles de incidencia.

En términos generales la convivencia de estas cuestiones marca la agenda del periodo y da cuenta de una serie de desafíos que puntualmente vamos a señalar a lo largo del apartado.

## *Recepción del Derecho*

El derecho al medio ambiente amplía sus contenidos en el nivel internacional a partir de la década del '70 cuando se lo dota de un carácter universal y se reconoce que su alteración afecta a toda la humanidad, presente y futura, y por ello debe ser protegido y garantizado. En el año 2012, se crea la figura del Experto Independiente para los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, en el seno del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Argentina ha participado y acompañado activamente las iniciativas de diversos organismos internacionales en relación al derecho al medio ambiente sano. En este sentido, se han ratificado una serie amplia de acuerdos internacionales.

La Constitución Nacional, con la reforma de 1994, consagra el derecho al medio ambiente sano y establece sus diversos componentes y aspectos constitutivos. En materia de recursos naturales, la Constitución establece (artículo 124) que «corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio» y consagra el principio del «federalismo concertado para la distribución de competencias legislativas y ejecutivas entre el Estado Nacional y las Provincias». La Constitución Nacional no define lo que se entiende por «ambiente», así como tampoco las leyes federales posteriores. Este vacío conceptual no es menor dado que la visión y la acción que se han aplicado en materia ambiental a lo largo de la historia del país interfieren significativamente en el desarrollo de modelos productivos sostenibles y en el bienestar de la población. No obstante, en la década de los ochenta, el Consejo Federal de Inversiones de la Nación, estableció y listó los recursos naturales vitales para la vida de las personas (suelo, yacimientos minerales sólidos, líquidos, gaseosos e hidrocarburos, recursos hidráulicos: aguas superficiales, subterráneas, lluvia, nieve y nubes, flora, fauna, espacio aéreo, energía, lugares panorámicos o escénicos–turismo), que en general coinciden con los recursos naturales que considera el derecho ambiental.

Entre los años 2002 y 2003 se sancionan una serie de leyes ambientales cuya referencia central es la ley General del Ambiente y a la que se suman otras leyes referidas a Presupuestos Mínimos de Protección. En la práctica, el alcance de esos principios ambientales se estableció a partir de desarrollos jurisprudenciales, tanto nacionales como internacionales.

En la provincia de Santa Fe, la Constitución Provincial del año 1962 no contempla el derecho humano al Medio Ambiente Sano, aunque contiene un grupo de artículos que hacen referencia a los derechos de ciudadanía y a los recursos naturales con los que cuentan los ciudadanos. La Constitución provincial es la expresión de su época y refleja una concepción del medioambiente al servicio de la producción, desde una concepción hoy considerada antropocéntrica. En años posteriores, la respuesta de la provincia fue constitucionalizar el medioambiente a través de ley 10.000 de 1986 con una visión pragmática del poder, mediante el uso del recurso administrativo sumario. La ley 10.000 constituye un intento de hacer del conflicto ambiental un acto administrativo y, en su momento, fue una ley de avanzada por incorporar la idea de intereses difusos y constituye la posibilidad de exigir modificaciones en ciertas decisiones que toman ciertos espacios del Estado.

El Derecho al Medio Ambiente Sano en la provincia de Santa Fe evidencia el crecimiento de un marco normativo que se da a la par de las demandas de personas y organizaciones medio ambientales en relación a problemas de largo aliento. La institucionalidad ambien-

tal provincial establece entre sus objetivos principales principios rectores para preservar, conservar, mejorar y recuperar el medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de la población; asegurar el derecho irrenunciable de toda persona a gozar de un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la dignidad del ser humano; y garantizar la participación ciudadana como forma de promover el goce de los derechos humanos en forma integral e interdependiente. Claramente, estos principios son contradictorios con el fomento del modelo productivo basado en el extractivismo o en una visión antropocéntrica.

### *Señal de estancamiento*

En la actualidad, la normativa ambiental provincial se encuentra relegada en comparación con la normativa nacional y requiere una actualización para alinearse con los objetivos de los acuerdos multilaterales en medioambiente. Según se desprende de su articulado y en particular de sus objetivos, responde a la visión antropocéntrica del Medio Ambiente y no a la visión ecocéntrica. La reforma de la Constitución Provincial es un paso necesario que se debe dar para superar el letargo normativo y dar lugar a los nuevos derechos.

### *Contexto Financiero y compromiso presupuestario*

La creación en 2015 del Ministerio de Ambiente y Cambio Climático en la provincia, como área independiente y jerarquizada, constituye un signo de progreso. Sin embargo, esa jerarquización no implicó un aumento en la proporción del gasto ejecutado anualmente por el área con respecto al presupuesto total provincial.

El gasto ambiental en el plano federal se concentra en acciones y proyectos específicos, en particular la Cuenca Matanza–Riachuelo. Alrededor de un tercio de los gastos del Gobierno Nacional en el rubro de medio ambiente se usa para la limpieza de esa Cuenca, un tercio para infraestructura de suministro de agua, saneamiento y control de las inundaciones, y un 4% para protección de ecosistemas.

### *Signo de regresividad*

Para el periodo 2013–2019, el gasto nacional ambiental representa entre el 1% y el 2% de los servicios económicos destinados a financiar cuestiones vinculadas a la protección del ambiente. En el año 2019, todo el presupuesto destinado a cuestiones ambientales representa el 0,3% del presupuesto nacional total y es lo que se debería haber destinado solo al Fondo Nacional para la Conservación de Bosques Nativos. Durante el período de estudio, las políticas propiamente dichas de protección ambiental (conservación de bosques, de parques nacionales, tratamiento de residuos, acciones de manejo del fuego, etc.) representaron la menor parte del total de gasto que las carteras ambientales del Estado Nacional destinaron a la provincia de Santa Fe.

### *Señal de estancamiento*

El gasto total ejecutado de las carteras de Ambiente a nivel nacional destinado a la provincia de Santa Fe a lo largo de la década muestra una inversión sostenida, aunque con caída significativa desde 2019. A lo largo del periodo, luego de una caída en 2013-2014, puede observarse que la participación del gasto en políticas ambientales crece entre 2015 y 2018, si bien no de manera ininterrumpida. Esto coincide con la existencia del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. En 2019, año en que este ministerio es disuelto, la proporción de gasto destinado a la política ambiental vuelve a decrecer, y esta tendencia continúa en 2020, aun habiendo recuperado el área ambiental su jerarquía ministerial.

Entre los años 2010 y 2015, la proporción del gasto ejecutado en ambiente por la provincia de Santa Fe, aunque con altibajos, crece hasta alcanzar su proporción más significativa: representa el 1,79% en 2010 y llega a 2,63% en 2015. A partir de 2016 y hasta 2019 el porcentaje cae a proporciones menores que las del inicio del periodo de estudio: 2016 presenta el nivel más bajo con 1,03%, recuperándose hasta llegar a 1,58% en 2019.

### *Capacidades Estatales*

El sistema de gobierno multinivel de Argentina implica que las políticas en general y las vinculadas al medio ambiente en particular operan de forma descentralizada. El derecho al medio ambiente sano es de naturaleza federal y esto se traduce en que la competencia originaria es territorial (provincial).

### *Signo de progresividad*

Las acciones para garantizar el ejercicio del derecho al medio ambiente sano ponen en funcionamiento una diversa trama de instituciones y niveles de gobierno que tienen en común un proceso de jerarquización reciente. Esta compleja interdependencia se encuentra plasmada en acciones de diversos organismos estatales de diferentes jurisdicciones, que en distintos niveles jerárquicos comprenden a Ministerios, Secretarías, Agencias, Consejos Federales, Comités, etc., con grados de coordinación relativos a determinadas temáticas.

### *Señal de estancamiento*

Se revela una tensión en el diseño institucional por el hecho de que ciertas competencias, que deberían ser propias de la cartera ambiental, se encuentran emplazadas en el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología, como el control fitosanitario. En virtud de su alto impacto en la salud socioambiental, científicamente probado, y de la alta conflictividad y controversia que genera el tema, merecería un abordaje desde una visión de cuidado del ambiente y la salud de las personas en lugar de una aplicación de esta política desde el punto de vista del rendimiento económico/productivo.

### *Alerta de regresividad*

Un patrón común y general en las acciones del Estado provincial durante el período evaluado, interpelado por el activismo ambientalista y por la sociedad santafesina, es el predominio de la visión antropocéntrica que enfatiza el ambiente como un recurso natural de apropiación y utilidad humana con fines predominantemente económicos alineados con el modelo de desarrollo que prevalece en el territorio. Desde esta perspectiva, la protección de la naturaleza no es un objetivo en sí mismo, ni el medio ambiente sano es un derecho autónomo.

### *Señal de progreso*

En el nivel legislativo provincial se destacan avances como la ley que aprueba un Mapa de Ordenamiento de los Bosques Nativos; la sanción de la ley del Agua; la ley Provincial de Humedales sancionada en 2019 (aún pendiente de reglamentación); y la ley del árbol. En el año 2020, se destaca la sanción de la ley marco de Acción Climática Provincial que constituye otro avance normativo que complementa la ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global.

A nivel nacional, en el año 2020, se dio un proceso participativo en la Comisión de Ambiente de la Cámara de Diputados de la Nación. La comisión convocó a organizaciones sociales y expertos/as de todo el país para la discusión de los varios proyectos de ley existentes en ambas cámaras del Congreso Nacional sobre presupuestos mínimos de protección ambiental para el uso racional y sostenible de los humedales, luego de lo cual surgió un dictamen unificado. En el mismo año, en la presentación del Plan Nacional de Políticas Ambientales, se valora la participación de organizaciones como, por ejemplo, el caso de «cartoneros».

### *Señal de estancamiento*

De las entrevistas realizadas a legisladores provinciales se releven visiones críticas que plantean que no hay una agenda ambiental por parte del Poder Ejecutivo sino reacciones tardías e insuficientes ante problemáticas puntuales, así como también que las diversas gestiones del ejecutivo provincial han subordinado el cuidado del medioambiente al interés económico. Por ejemplo, mencionan diferentes proyectos de reforma de la ley de Fitosanitarios, que finalmente no fueron aprobados del mismo modo que el proyecto que proponía la prohibición de realizar emprendimientos económicos o inmobiliarios en los lugares donde se hayan producido incendios.

La ley provincial de Fitosanitarios data de 1995 y los intentos legislativos de actualización no han prosperado hasta la fecha. Actualmente, el Decreto Reglamentario de la ley de Fitosanitarios prohíbe «la aplicación de productos de clase toxicológicas C y D por medio de equipos mecánicos de arrastre o autopropulsados, cuando en las inmediaciones de la explotación existieren centros de enseñanza, de salud o recreativos, entendiéndose por inmediaciones «a la zona que puede ser alcanzada por deriva de productos, aun cuando la aplicación se realizare en condiciones técnicamente ideales». La aplicación de los controles es ineficiente y en algunos casos inexistente.

### *Señal de estancamiento*

Resulta imperativo actualizar la normativa que ya cuenta con varias décadas y no se ajusta a la situación actual, como ser la referida a áreas naturales protegidas, parques nacionales, fauna, ambiente y desarrollo sustentable. De todos modos, se observa con preocupación una muy deficiente implementación de la legislación ambiental en nuestra Provincia y de los mecanismos de control y sanción vigentes

### *Signo de progresividad*

La Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe es una institución que tiene injerencia en relación a los mecanismos de exigibilidad y acceso al derecho al medio ambiente sano y tiene facultades de control y protección de los derechos fundamentales del individuo y la comunidad, los derechos económicos (protección del consumidor) así como en los intereses difusos y colectivos de una comunidad contra actos irregulares, arbitrarios, ilegítimos, discriminatorios o negligentes de las y los funcionarios de la administración pública. La Defensoría cuenta con una coordinación de Asistencia Técnica en Salud y Ambiente, en la que se canalizan las quejas y reclamos relativos a este derecho colectivo.

En el año 2020 y durante el período del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), la Defensoría tuvo un rol muy importante en relación a distintas problemáticas y en especial en relación a la quema del Humedal del Delta del Paraná ya que junto a las defensorías de las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires se presentó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación solicitando su incorporación en la causa como *amicus curiae* (amigos de la corte) y solicitó que se convoque a una audiencia pública tendiente a generar un espacio donde todos los actores pudiesen exponer sus problemáticas y llegar a un acuerdo perdurable.

### *Signo de progresividad*

Argentina desarrolla e implementa actualmente la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2016–2020 (ENBPA) que consiste en la identificación de las amenazas, las presiones y los cambios transformadores de la biodiversidad que están operando en el territorio. Para conservar la biodiversidad, el Sistema federal de área Protegidas (SiFAP) cuenta con 500 Áreas Naturales Protegidas registradas que representan el 13,29% del territorio nacional continental. El Estado Provincial tiene responsabilidad directa sobre las áreas naturales protegidas (ANPs) porque posee el dominio del territorio o porque interviene en su creación y/o gestión. En el marco del Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas se crea el Primer Parque Nacional en territorio santafesino, denominado «Islas de Santa Fe». La instalación del Corredor Biológico no exclusivo de la autopista Rosario–Santa Fe es una acción innovadora en tanto transcurridos diez años desde la suspensión de cultivos en las zonas de las banquinas se comenzaron a regenerar especies que habían sido desplazadas por malezas típicas del sistema agrícola.



### *Señal de estancamiento*

El Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS) constituye en la actualidad la principal herramienta institucional para la gestión integrada del Delta y las islas del Paraná ante las amenazas de cambios profundos en sus características territoriales. La iniciativa cosechó consensos para una gestión conjunta del ordenamiento territorial del Humedal del Delta del Paraná y se identifican diversos niveles de compromiso por parte de las provincias involucradas. La dinámica y evolución del PIECAS pasó por un proceso de estancamiento desde su creación hasta el año 2020 que se evidencia en los déficits de respuesta a los incendios en el Humedal del Delta.

### *Signo de progresividad*

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la nación viene implementando el Sistema de Monitoreo de Bosques Nativos, el que incluye el propio Monitoreo de los Bosques Nativos, y además el Sistema de Alerta Temprana de Deforestación, el Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos (previamente mencionado) y el Programa Nacional de Estadística Forestal. Una vez acreditado el ordenamiento, a cargo de las provincias, se accede al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos cuya partida presupuestaria, de acuerdo a la normativa, no puede ser inferior al 0,3% del presupuesto nacional.

Como respuesta a la emergencia de los incendios en el año 2020, el gobierno provincial fortaleció el emplazamiento de Faros de Conservación con la entrega de equipamiento e insumos por parte del gobierno nacional como drones, estaciones meteorológicas y cámaras trampa.

### *Señal de estancamiento*

El Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos desde su implementación en 2009 ha recibido menos del 10% del presupuesto que le correspondía.

Las ANPs presentan una serie de problemas a resolver: la conformación de un cuerpo de guardaparques con la cobertura de servicios en cada una de las ANPs; el desarrollo incompleto de los planes de manejo y la construcción de obras de infraestructura, entre otras.

### *Alerta de regresividad*

La quema de Bosques Nativos, según los ordenamientos territoriales provinciales afectaron 1.768 hectáreas por incendios entre enero y septiembre de 2020 (5,7%), de las cuales corresponden a la provincia de Buenos Aires unas 108 hectáreas (6%), a Santa Fe 442 (25%) y a Entre Ríos 1.218 (69%). El área afectada por incendios corresponde a la categoría I (Roja) de máxima protección, cuyos bosques no pueden desmontarse, ni manejarse con fines productivos. En el mes de agosto de 2020, el gobierno provincial reportó 2.218 focos de incendios en el sur del delta del Paraná y señaló que los departamentos Vera, 9 de Julio, General Obligado y San Javier concentraron el 72% de los focos de incendio.

### *Señal de estancamiento*

Organizaciones ambientalistas de la región han manifestado su permanente estado de alerta con relación a la depredación de los humedales, y han hecho continuas interpelaciones al Estado provincial y municipios de la zona de influencia con el objeto de prevenir los incendios y poner en marcha acciones de control y protección, pero expresan que fueron sistemáticamente desoídos. Consideran que el Estado avala una mirada extractivista sobre el humedal y que no ha actuado a la altura de las circunstancias, generalmente con acciones tardías e insuficientes. Como fue mencionado, la aún pendiente reglamentación de la ley Provincial de Humedales, aprobada en noviembre del 2019, y la ineficiente implementación del Plan integral estratégico de aprovechamiento sustentable del delta del Paraná (PIECAS) aparecen como dos de los elementos en que apoyan su razonamiento las organizaciones consultadas.

### *Signo de progresividad*

El acceso al agua potable y al saneamiento son considerados dentro del sistema internacional de derechos humanos y son materia de tratados internacionales. En Argentina, han sido incorporados a la Constitución Nacional con máximo status normativo, determinando obligaciones para el Estado de crear y organizar la actividad necesaria para el goce efectivo de estos derechos por parte de todas las personas.

La ley Provincial de Aguas establece que «el dominio de las aguas y ejercicio de los derechos en jurisdicción de la Provincia de Santa Fe, es un recurso natural y un bien perteneciente al dominio público y originario de esta, excepto las aguas de los particulares conforme el Código Civil y Comercial de la Nación. El dominio de la Provincia sobre las aguas es inalienable, imprescriptible e inembargable. El ejercicio de los derechos de dominio y de uso y goce, sean públicos o de particulares debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva».

### *Señal de estancamiento*

La combinación de sequías e inundaciones debe ser abordada de forma conjunta dado que no existe una gestión eficiente de los excedentes hídricos, y el desmonte permanente de árboles constituye el principal mecanismo de absorción de esos excesos. Las falencias en la gestión se pueden constatar cuando ante la ocurrencia de inundaciones no se contempla como estrategia la generación de reservorios de esas aguas excedentes para su aprovechamiento en épocas de sequía.

### *Señal de estancamiento*

La matriz energética nacional es sumamente dependiente de los combustibles fósiles. En la última década, se han producido millonarias transferencias económicas del Estado argentino al sector de las energías fósil y, al mismo tiempo, las energías renovables han recibido escaso apoyo para desarrollarse en una escala masiva y significativa en el país. La transición hacia un futuro con mayor protagonismo de las energías renovables es un hecho, aunque tiene desafíos complejos.

Las políticas energéticas formuladas para el desarrollo de fuentes renovables enfrentan los siguientes dilemas: las acciones implementadas no alcanzan para darles competitividad frente a la energía derivada de los combustibles fósiles; la ausencia de un proyecto a largo plazo para el sector energético en general y para fuentes renovables en particular (cuyo déficit es aún más notorio en el sector no eléctrico); oscilaciones económicas y crisis recurrentes implican un factor adverso clave; falta de integración de los proyectos entre los diversos niveles del Estado: nacional, provincial y municipal. En definitiva, los autores señalan que las opciones que se presentan responden a lógicas de mercado, aunque se podría avanzar más en la incorporación eficaz de fuentes renovables no convencionales. El problema central es la vigencia de los combustibles fósiles; la existencia de reservas de hidrocarburos no convencionales servirá en el largo plazo para inyectar inversiones en las fuentes renovables.

### *Alerta de regresividad*

Actualmente en el país no se dispone de la infraestructura necesaria para establecer una red de monitoreo continuo de estos parámetros de calidad de aire a nivel nacional, lo cierto es que hay algunas iniciativas a escala regional o local que permiten tener conocimiento de algunos puntos críticos, por lo general relacionados con la instalación de industrias específicas que registran datos de diversos parámetros de forma periódica y sistemática desde hace años. La provincia no cuenta con un sistema público de medición de calidad del aire que se actualice a diario y que sea de acceso abierto para todo el territorio.

En el año 2020, la deficiente calidad del aire despertó la alerta ciudadana, sobre todo por las afecciones respiratorias producidas a partir de las descontroladas quemas en las islas, pero el problema registra antecedentes por el desarrollo de industrias dentro del ejido urbano, las quemas en basurales y cavas, entre otros. Los efectos del humo se agudizan en la población que padece problemas respiratorios crónicos como asma o EPOC, ya que la calidad de aire respirable se ve afectada por la gran concentración de particulado.

### *Signo de progresividad*

En 2019, en Argentina se ha avanzado en el desarrollo y presentación de la Línea de Base para el establecimiento de Metas Voluntarias de Neutralidad de la Degradación de las Tierras, utilizando como base los estudios relativos al carbono presente en el suelo, la productividad en términos de vegetación y los cambios que se han dado en la cobertura, a partir de los cuales se muestra que la pérdida de la productividad sigue siendo la principal causa que afecta a superficies importantes del territorio.

### *Alerta de regresividad*

El proceso de degradación de los suelos se agrava, además, por el impacto de las inundaciones producidas por altas precipitaciones que afectan a diversas regiones de la provincia y se explican por el uso intensivo del suelo dedicado a la agroindustria. Ese uso ha llevado a la pérdida sustancial de sus funciones ecosistémicas, reduciendo las capacidades de regulación de inundaciones. A esto se debe sumar el uso de herbicidas, que se asocia al aumento de los niveles de nitrógeno y fósforo en varias cuencas fluviales con efectos nocivos en la

biodiversidad acuática. Las inundaciones se explican además por el manejo inadecuado del escurrimiento natural de las aguas con terraplenes de caminos o rutas sin drenaje, alcantarillas tapadas en los campos o canales clandestinos que cortan las pendientes.

### *Señal de estancamiento*

En 2019, se sancionó la ley provincial sobre Residuos Peligrosos que entre sus principios sostiene que el generador de residuos peligrosos es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que corresponden. Esta iniciativa de suma importancia aún no fue reglamentada. Según entrevistas realizadas, la ley no fue parte de un proceso participativo que haya implicado consensos de las cámaras empresarias, lo que se considera fundamental para darle viabilidad.

### *Alerta de regresividad*

Un denominador común entre los tres niveles del Estado que dificulta la evaluación del alcance total del problema es la falta de estadísticas públicas oficiales sobre residuos agrícolas, desechos no peligrosos industriales y de la construcción, y restos de las demoliciones.

### *Signo de progresividad*

En los últimos años, a nivel nacional, se han incorporado herramientas para monitorear y atenuar los riesgos del cambio climático, entre ellas la creación del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR). En el mes de noviembre de 2020, el Servicio Meteorológico Nacional presenta el Sistema de Alerta Temprana (SAT) que es una herramienta diseñada para prevenir fenómenos meteorológicos de alto riesgo. El nuevo SAT constituye la mayor modernización del Organismo en cuanto a la provisión de servicios a la comunidad (Ministerio de Defensa, 2020). En el ámbito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se destaca el Sistema de Mapas de Riesgo del Cambio Climático (SIMARCC), creado en 2016, que es una herramienta dinámica que permite identificar los riesgos derivados del cambio climático para apoyar la formulación de políticas y la toma de decisiones.

### *Acceso a la justicia*

En tanto el derecho al medio ambiente sano es de naturaleza federal, su competencia originaria es territorial (provincial). En el caso en que se involucren acciones e instituciones políticas y administrativas del Estado, sólo se puede recurrir a la competencia judicial federal; y en el caso en que el hecho o daño involucre más de una jurisdicción o provincia, deberá realizarse por la doble vía.

En cuanto al acceso a la justicia, la Constitución Nacional de 1994 marcó un adelanto importante para la defensa del medio ambiente, en términos operativos y no sólo declarativos, el consagrar la *acción de amparo* (artículo 43, segundo párrafo) como herramienta específica para tutelar y exigir el derecho de toda persona habitante del territorio nacional a gozar de un ambiente sano y equilibrado.

A nivel territorial, existen desigualdades en cuanto a presencia institucional y espacios de acompañamiento entre grandes centros urbanos y pequeñas localidades. Por lo tanto, cuando se lo requiera, la judicialización de las problemáticas ambientales es una de las maneras principales de buscar respuestas y soluciones.

## Acceso a la justicia

### *Señal de estancamiento*

En el Poder Judicial, nacional o provincial, no existen tribunales administrativos especializados en materia medio ambiental. Las instancias administrativas están pensadas para cumplir esencialmente tareas de prevención ambiental y las instancias judiciales, tareas de sanción y/o represión. Tampoco existen tribunales judiciales ambientales. Las causas civiles son tratadas en tribunales ordinarios, fueros contenciosos administrativos u otros y las causas penales, en el fuero penal.

### *Signo de progresividad*

Existen dependencias específicas (a nivel provincial, en general la especificidad no proviene de títulos académicos de especialización, sino de experiencia práctica acumulada con el trabajo cotidiano y sistemático) que se ocupan de causas relativas al medio ambiente en el ámbito del Poder Judicial. Las dependencias nacionales y provinciales actúan como soporte, asistencia y/o colaboración en la investigación y producción de pruebas ambientales a Fiscalías y ámbitos de la justicia, local y federal.

En el fuero civil de la provincia de Santa Fe, la Procuración General de la Corte Suprema de Justicia coordina el trabajo en materia ambiental de las Fiscalías de Cámara o Fiscalías generales de primera instancia y, a su vez, mediante Convenio (Acuerdo de colaboración 14/06/2019), articula acciones conjuntas con las Fiscalías del fuero penal a fin de abordar integralmente las problemáticas relacionadas con el medio ambiente. Asimismo, para reforzar estrategias conjuntas de acción entre ambos fueros y, a instancia de la Procuración General de la Corte Suprema de Justicia de la provincia, se impulsó la creación de una Red de Fiscalías de Intereses Generales en el ámbito nacional.

A nivel nacional, la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra el Medio Ambiente fue creada en 2006. Esta área se constituyó en la primera Unidad Fiscal de Investigaciones especializada en Medio Ambiente con carácter federal. Por disposición de la Procuración General de la Nación (Resolución 88/2009) se estableció la ampliación de los enlaces con los quince Fiscales Generales ante las Cámaras de Apelaciones de todo el país. Se logra así una efectiva presencia en todo el territorio nacional y garantías de acceso a la justicia.

En el ámbito del Ministerio Público de la Acusación del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, se crea en el año 2008 el Órgano de Coordinación en Investigación de Delitos Ambientales. El Coordinador de ese Órgano funciona como enlace con los Equipos técnicos de investigación (periciales y no periciales) en materia de delitos ambientales producidos en todo el territorio. Los lineamientos de la gestión y de la implementación de acciones

con otras instituciones del país en materia penal ambiental están delineados en la Guía de actuación fiscal para los delitos ambientales. Además, la Red de Fiscales especializados en delitos ambientales cubre las cinco circunscripciones judiciales que comprende el MPA y abarca todo el territorio provincial.

### *Signo de progresividad*

A nivel del Ministerio Público de la Acusación, que interviene en materia penal, se destaca a partir de 2018 la creación de una Red de fiscales vinculados a derechos ambientales. Si bien no constituye un área específica, cuenta con especialistas en la materia y su fortalecimiento aparece como un propósito a futuro. De forma concomitante a la creación de la Red de fiscales, fue creada una agencia dependiente del Ministerio de Seguridad de la Provincia destinada a la investigación y prevención de delitos ambientales para el trabajo coordinado entre ambos organismos (Entrevista Ministerio Público de la Acusación, 2021). En la misma línea, la reforma procesal penal en la provincia de Santa Fe reviste suma importancia ya que ha permitido visibilizar la cuestión ambiental y tomar decisiones estratégicas sobre política criminal vinculada al ambiente. En este sentido los Centros Territoriales de Denuncia son instancias donde es posible realizar denuncias referidas a problemas ambientales.

### *Señal de estancamiento*

La especialización en materia judicial ambiental (por ejemplo, los denominados Tribunales y Cortes «verdes») aún constituye un desafío en la provincia de Santa Fe. La garantía de acceso a la justicia por discriminación en materia de medio ambiente (mecanismos de protección ambiental en áreas habitadas por poblaciones de escasos recursos, jurisprudencia que garantice protección al medio ambiente sano para poblaciones tradicionalmente excluidas) no constituye en la provincia de Santa Fe un aspecto que haya sido objeto de consideración judicial explícita.

## **Acceso a la información y participación**

La producción, difusión y utilización inteligente de la información de parte del Estado en todos sus niveles, y con participación de la sociedad civil, es una de las demandas más frecuente.

Hay constantes dificultades para acceder a información solicitada a instancias gubernamentales municipales y nacionales. La reticencia a entregar ciertos datos que pueden ser sensibles y, en algunos casos, la excesiva tardanza que en ocasiones ha desembocado en acciones judiciales para obtener lo solicitado. Además, se ha destacado la fragmentación y dispersión de la información ambiental relativa a nuestra provincia, y las dificultades para acceder de manera fácil y unificada a información completa y oficial. La demanda de generación y difusión de información oficial se orienta, en gran medida, a ser utilizada como prueba en instancias judiciales.

### *Signo de progresividad*

Se destaca la producción sostenida desde el año 2012 del Informe Nacional sobre el estado del ambiente. Se trata de un análisis sobre la situación ambiental, que tiene en cuenta sus dimensiones sociales, económicas, culturales y ecológicas. Hasta el momento se han producido 4 informes y su descarga se encuentra disponible en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

### *Alerta de regresividad*

Temáticas especialmente sensibles despiertan el reclamo por la producción de información concerniente al ambiente en general, entre las que se incluyen las mediciones de agua, aire y suelo, y en particular la referida a las principales problemáticas ambientales, en la provincia de Santa Fe. No existe un sistema de información claro que enuncie las vulneraciones al ambiente en todo sentido, existen informes específicos sobre algunos temas y en la página de acceso a datos abiertos del Gobierno de la provincia se encuentra información fragmentada.

### *Signo de progresividad*

El rol de las universidades nacionales de la provincia es fundamental en materia de generación de información. La Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Nacional de Rosario, así como la Red CONICET incorporan en la gestión ámbitos específicos de abordaje medioambiental. El Observatorio de Ambiente de la UNR no sólo produce conocimiento e información, sino que adopta una actitud proactiva y articula acciones con la sociedad. El Observatorio aportó en el año 2020 insumos muy valiosos con relación a la quema de los humedales en el Delta del Paraná: la publicación de informes periódicos y la realización de reportes técnicos.

### *Señal de estancamiento*

Desde los ámbitos académicos, se considera que la producción de conocimiento desde las universidades no es lo suficientemente aprovechada por el Estado y que la vinculación es hasta el momento unilateral, es decir, desde los espacios de la academia hacia el Estado en la búsqueda de información o el planteo de inquietudes, pero no al revés.

### *Signo de progresividad*

La Facultad de Medicina de la UNR realiza desde el año 2010 Campamentos Sanitarios en localidades de la provincia con menos de 20.000 habitantes. Este dispositivo que inicialmente tuvo un objetivo de docencia y evaluación, fue transformándose en un instrumento de generación de información valiosa y en una plataforma para propiciar la vinculación con universidades e institutos científico-técnicos de otras provincias y con colectivos ambientales de Santa Fe y de otras provincias. Se observan las interrelaciones que existen entre el mundo académico y organizaciones ambientalistas en la provincia, en tanto que algunos miembros activos de las universidades estatales presentan esa doble pertenencia, como profesionales con dedicación docente o en investigación y como militantes o integrantes de colectivos sociales comprometidos con el ambiente.



### *Alerta de regresividad*

Los mecanismos de participación y debate para la construcción de una agenda conjunta no son suficientes y constituyen una de las principales demandas de las organizaciones sobre todo para la planificación de políticas públicas. Otro elemento que representa una vacancia es la incorporación de la educación ambiental con contenidos de prevención y concientización que se dirijan a un cambio cultural para la ciudadanía y para agentes estatales. El pasado 28 de marzo de 2021 obtuvo media sanción la ley nacional de Presupuestos Mínimos para la Implementación de la Educación Ambiental, considerada una deuda histórica por parte del Estado y una herramienta para generar cambios sustanciales en la sociedad. Si bien la ley de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la provincia contempló en el año 2009 la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y capacitación comunitaria, ésta presenta todavía una vacancia significativa.

### *Signo de progresividad*

Las manifestaciones públicas y masivas son una de las maneras que cobran mayor visibilidad y repercusión frente a la ocurrencia de desastres ambientales que requieren urgente atención de las autoridades.

En 2020, el ecocidio producido en la zona de islas entrerrianas y santafesinas donde se asienta el humedal trajo aparejada una multiplicación de acciones de visibilización y denuncia desde las organizaciones, que utilizaron también en gran medida las redes sociales, y la constitución de la Multisectorial por los Humedales fue una de las resultantes de las acciones conjuntas de las diversas asociaciones ambientalistas de nuestra región.

En sus vinculaciones con el Estado, estas organizaciones tienen también una actitud propositiva en relación a temas de su ámbito de experticia. La conformación de colectivos que integran un amplio arco de instituciones busca generar un paraguas de colaboración que fortalezca las acciones de incidencia y les otorgue mayor visibilidad, legitimidad y margen de acción. Promueve el aprendizaje y el intercambio de saberes, la conformación de nuevos grupos y da un sentido de unidad a las organizaciones hacia su interior y a las luchas hacia el exterior.

En los últimos 10 años, viene produciéndose un cambio en el rol de las organizaciones ambientales asentadas en el territorio de la provincia de Santa Fe, que han ido creciendo en número y en capacidad de incidencia. Adquirieron mayor protagonismo en tanto se comprende que no es posible defender problemáticas locales desde espacios centrales y alejados de los territorios.



## Recomendaciones

- Reformar la Constitución Provincial para incorporar los derechos humanos, así como también los derechos de nueva generación y actualizar el marco normativo específico.
- Avanzar en la sanción y actualización de las leyes de presupuestos mínimos pendientes en el nivel nacional y actualizar la normativa provincial en materia de ambiente.
- Avanzar desde todas las áreas del Estado en sus tres niveles hacia un proceso ecocéntrico concertado de producción, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios.
- Conformar instancias y mecanismos de coordinación sostenibles en el tiempo entre los diferentes poderes del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y entre los tres niveles de gobierno conforme lo prevé el sistema federal.
- Exigir que todas las obligaciones del Estado en materia ambiental sean evaluadas y abordadas teniendo en cuenta el impacto diferenciado que pudieran tener en ciertos sectores de la población, de manera de respetar y garantizar el goce y disfrute de los derechos consagrados en el marco normativo.
- Aumentar el gasto que las jurisdicciones destinan para garantizar el derecho a un ambiente sano.
- Avanzar en la tipificación penal de la figura del ecocidio.
- Garantizar procedimientos que cumplan condiciones básicas como imparcialidad, independencia, asequibilidad, transparencia, etc.
- Crear tribunales específicos en relación al derecho al medio ambiente sano y disponer de un reservorio de sentencias judiciales vinculadas a delitos ambientales, que sea de fácil acceso para la ciudadanía en general. Más allá de este uso puntual que puede dársele a la información, se reconoce su importancia para la formulación de políticas públicas.
- Conformar y consolidar un sistema de información estadístico en materia medioambiental y la jerarquización de espacios de sistematización y producción de información, y que la información producida sea acorde al enfoque de derechos humanos.
- Crear espacios de gobernanza entre el Estado, las organizaciones y las personas para avanzar en una agenda democrática sobre el derecho al ambiente sano.

## 7.2 Hallazgos y Recomendaciones generales

### 7.2.1 Hallazgos

Como hallazgo común, se identifica que en los derechos evaluados predominan amplias brechas entre la recepción del derecho internacional de los derechos humanos a la normativa nacional, los esfuerzos del Estado por implementarlos (políticas públicas) y el goce efectivo del derecho. Los derechos evaluados han mostrado, en general, estancamientos en diversos principios del enfoque de derechos que conforman la matriz de evaluación y regresividades en indicadores de resultados, acentuadas por el contexto de pandemia. Sin embargo, son importantes los esfuerzos del Estado, más aún en tiempos de Pandemia, y se identifican senderos estratégicos y políticas públicas que se consideran signos de progresividad. Los principales hallazgos, ordenados en función de la matriz de evaluación, refieren a:

#### **(RECEPCIÓN DEL DERECHO):**

Los derechos evaluados muestran progresividad en su recepción legal a partir de avances ya consolidados (principalmente en el derecho al trabajo) y recientes (en el derecho al medio ambiente sano). En general adquieren jerarquía constitucional —en la Constitución Nacional— y fueron incorporados a la legislación interna nacional y provincial a partir del reconocimiento explícito de los tratados de derechos humanos del sistema internacional y del sistema interamericano. Asimismo, la legislación muestra avances recientes producto del proceso de incidencia de organizaciones sociales, sobre todo, en relación al derecho al medio ambiente destacan la ley de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático y la ratificación del Acuerdo de Escazú.

Sin embargo, tanto la Constitución Provincial vigente como algunas leyes vinculadas a estos derechos presentan un estancamiento en relación a los avances normativos nacionales e internacionales. Es necesario subrayar que la Constitución Provincial no contempla el derecho al medio ambiente sano. Como contracara, se verificaron avances legislativos durante el período de estudio a nivel provincial principalmente en el derecho al medio ambiente sano: ley de Bosques, ley del Agua, ley del árbol, ley de humedales (aunque aún está pendiente su reglamentación) y la recientemente aprobada ley Provincial de Cambio Climático. En relación al derecho al trabajo, destaca la sanción de la ley Provincial de Protección y apoyo a las empresas recuperadas por las personas trabajadoras. También se verificó el tratamiento parlamentario de algunos proyectos legislativos sectoriales (en alimentación y medio ambiente) que se proponen tratar temáticas de tipo estructural como el modelo de producción agroindustrial, agricultura familiar y la protección de los humedales. En la regulación de la cuestión alimentaria se evidencia la existencia de leyes de emergencia, sucesivamente prorrogadas que actúan como leyes marco y se centran principalmente en la atención de las situaciones más críticas. El abordaje de las múltiples dimensiones que hacen al derecho a una alimentación adecuada requiere de un tratamiento integral y de largo plazo que todavía está pendiente.

La construcción de institucionalidad muestra diversos niveles de avances en los derechos evaluados y presenta como denominador común la dualidad y fragmentación de las estructuras estatales. Históricamente las instituciones laborales en Argentina se fortalecieron en torno a la defensa del trabajo asalariado, con lo cual, la normativa de instituciones que defienden a estos sectores se encuentra ampliamente consolidada, aunque desvinculada de las áreas estatales que tiene bajo su órbita las políticas dirigidas al trabajo autogestivo. La institucionalidad del derecho al medioambiente sano se encuentra en construcción y es relativamente reciente. La distribución de algunas competencias de protección y control, que deberían ser propias del Ministerio de Ambiente pero que se encuentran emplazadas en el Ministerio de Producción, tiende a escindir el abordaje de las problemáticas y debilita el goce del derecho. Por su parte, las áreas institucionales que regulan o accionan sobre la cuestión alimentaria también presentan un alto nivel de fragmentación. Los distintos aspectos que tienen relación directa con el goce del derecho a la alimentación adecuada son responsabilidad de ministerios diferentes sin que se manifieste una integralidad en las acciones: producción, distribución y comercialización (Ministerio de Producción); asistencia directa a población vulnerable (Ministerio de Desarrollo Social); control bromatológico; promoción de hábitos y entornos saludables (Ministerio de Salud).

#### **(CAPACIDADES ESTATALES):**

La fragmentada institucionalidad se expresa en políticas públicas que evidencian fuertes estancamientos en el abordaje integral de las problemáticas que afectan los derechos evaluados. Esto se evidencia en que las políticas alimentarias continúan centradas en la asistencia y tienen aún pendiente avanzar en la soberanía alimentaria; las políticas laborales se centran en el trabajo asalariado mientras que aquellas dirigidas a otros mundos del trabajo (como la economía social, popular y solidaria) son aún incipientes; y las políticas ambientales aún no incorporan una perspectiva ecocéntrica. Asimismo, se identificaron estancamientos en la aún pendiente reglamentación de la ley Provincial de Humedales, la ineficiente implementación del Plan integral estratégico de aprovechamiento sustentable del delta del Paraná (PIECAS), la reforma de la Ley de Fitosanitarios, etc. El federalismo evidenció limitaciones vinculadas a la escasa coordinación entre gobierno provincial y nacional hasta 2019 en un escenario de signos políticos distintos y también en la implementación tardía de políticas nacionales en la provincia de Santa Fe.

Las capacidades estatales para garantizar el ejercicio de derechos a nivel provincial, mostraron progresividades en la identificación de algunos senderos estratégicos: en relación al derecho al trabajo, los Centros de Cuidado Infantil para erradicar el trabajo infantil en el ámbito provincial, las políticas dirigidas a juventudes, así como también las leyes de paridad de género a nivel nacional y provincial. En cuanto al derecho a la alimentación adecuada, el aporte de la AUH, los intentos de complementariedad entre dispositivos nacionales y provinciales (TUC y tarjeta Alimentar) y el Plan Nacional Argentina Contra el Hambre y en el derecho al medio ambiente sano, la continuidad y oportunidad de los Informes de estado del ambiente, el Plan Nacional de Políticas Ambientales, la adecuación de los instrumentos de alerta de riesgos sobre el clima, el ordenamiento de los bosques nativos,

la presentación de la Agenda para el desarrollo Sostenible en la provincia y el rol del poder judicial en materia medioambiental, entre otros ejemplos.

Durante el período de estudio ha habido procesos de desjerarquización de diversas áreas nacionales y provinciales orientadas a garantizar los derechos evaluados (trabajo, desarrollo social y medio ambiente a nivel nacional; ministerio de ciencia y tecnología a nivel provincial) que se consideran alertas de regresividad y, en algunos casos, se constató que implican también la disminución de los recursos financieros ejecutados por dichas áreas. Se señala como un progreso la posterior jerarquización de las áreas nacionales ante el cambio de gobierno en 2019 así como también el rango ministerial que adquiere Medio Ambiente a nivel provincial y la jerarquización de la agenda que conlleva ese proceso en la institucionalidad estatal.

La evaluación del estado de avance de los derechos demostró la existencia de un Estado con débil capacidad de coordinación, poco permeable a las demandas que no gestiona de manera suficiente los mecanismos para hacer parte a las organizaciones de la sociedad civil de los procesos de planificación de las políticas públicas. La canalización de intereses sociales requerirá ampliar las capacidades del Estado en función del reconocimiento de nuevos derechos (cuidado, ambiente sano, relación entre sistema productivo y consumos alimentarios) que deberán incorporarse a la agenda pública y a la agenda gubernamental.

#### **(CONTEXTO FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO):**

Durante el período de estudio, se evidencia regresividad o estancamiento en el gasto ejecutado respecto a los derechos evaluados tanto desde el Poder Ejecutivo provincial como en el gasto nacional destinado a la provincia de Santa Fe. Asimismo, se detecta que el compromiso presupuestario en torno a los derechos evaluados es también relativamente bajo. Así, es necesario continuar aumentando progresivamente el gasto destinado a garantizar estos derechos. También se evidencian esfuerzos del Estado nacional y provincial en el sostenimiento (o aumento) presupuestario destinado a garantizar el derecho a la alimentación y al trabajo durante la pandemia de Covid-19.

#### **(IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN):**

Al evaluar la prioridad en poblaciones vulneradas se visualiza que la asistencia en materia alimentaria ha estado tradicionalmente dirigida a mujeres en etapa de embarazo, niñez (primera infancia y etapa escolar) y ancianidad. Sin embargo, la población adolescente suele quedar marginada como población objetivo de programas alimentarios.

Asimismo, se reconoce la existencia de acciones afirmativas para la inserción laboral de poblaciones del colectivo LGBTI, mujeres, jóvenes y personas con discapacidad. Se destaca como un progreso las leyes de paridad de género sancionadas recientemente tanto a nivel nacional como provincial. También existen políticas públicas a nivel provincial que han priorizado la protección de la niñez a través de la generación de instancias como los Centros de Cuidado Infantil para prevenir el trabajo infantil.

#### **(ACCESO A LA JUSTICIA):**

En materia de exigibilidad ante violaciones a una alimentación adecuada y a un medio ambiente sano, se reconoce al recurso de amparo como mecanismo más utilizado. Cabe decir que la acción de la justicia se activa recién frente al derecho vulnerado ya que no se reconocen instancias preventivas.

Las desigualdades territoriales en la provincia operan profundizando las desigualdades en materia de acceso a la justicia, tanto sea entre pequeñas localidades y grandes centros urbanos, como a nivel regional, especialmente entre sur y norte provincial.

Para favorecer el acceso a la justicia laboral existen mecanismos administrativos y judiciales y la gratuidad en los procedimientos constituye una garantía para población de escasos recursos económicos.

Los tiempos de los procesos judiciales, tanto en materia laboral como para la protección ambiental se caracterizan por un alto promedio de duración redundando en una vulneración de estos derechos. Las debilidades se extienden también en torno al sostenimiento, nivel de participación durante el mismo e información sobre el estado de situación. Se observa la necesidad de fortalecer los procesos de producción, sistematización y publicación, y accesibilidad de información del Poder Judicial relativa a los derechos analizados, así como también instancias de monitoreo y evaluación.

#### **(ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN):**

Si bien existen encuestas nacionales que relevan información acerca de indicadores propios del mercado de trabajo como también encuestas que sondean la salud de la población, la incidencia de factores de riesgo y hábitos alimentarios, se observan ciertas deficiencias ya que la información producida no se adecúa al enfoque de derechos. La información no se produce de manera desagregada, periódica ni consecutiva (por sexo, edad, nivel educativo, quintil de ingreso, población urbano rural, etnia-raza, y otras desagregaciones como nacionalidad, lugar de residencia, jurisdicción, área geográfica, discapacidad, condición de actividad, categoría ocupacional, identidad de género, tipos de violencia, migrantes y personas privadas de la libertad) ni a nivel federal (sobre cada provincia); que pudiera dar cuenta de las diversas poblaciones en línea con el principio de igualdad y no discriminación.

La percepción social sobre los fenómenos que inciden en la vulneración del derecho al trabajo, a una alimentación adecuada y a un medio ambiente sano no forma parte de los instrumentos oficiales de relevamiento de información.

Las organizaciones de la sociedad civil demandan participación en el diseño de políticas públicas, en la conformación de una agenda conjunta y en el seguimiento de problemáticas que afectan el goce de estos derechos como también del accionar del Estado en la implementación de controles y sanciones.

Con respecto al acceso a la información pública en nuestra provincia, existe desde 2008 el Decreto Provincial 692 que reconoce este mecanismo solamente para el ámbito del Poder Ejecutivo. Han existido numerosos proyectos de Ley con media sanción en cámara de Diputados de la Provincia que no han logrado sanción definitiva. En 2019, Santa Fe adhirió a la Ley Nacional de acceso a la información pública que extiende su regulación a los Poderes

Legislativo y Judicial nacionales, sin embargo, la falta de reglamentación de la ley provincial la mantiene no operativa. De esta manera, no se encuentra garantizado aun el acceso a información pública que corresponda a los Poderes Legislativo y Judicial provinciales, lo cual constituye una grave violación del derecho a la información de la ciudadanía y una larga deuda del Senado provincial con la población santafesina.

Al momento de la escritura de este capítulo faltan pocos días para que la ley provincial de acceso a la información pública pierda estado parlamentario por octava vez en 20 años. El proyecto de ley actual tuvo media sanción en diputados el 30 de julio de 2020, aunque sin ser tratada en el Senado provincial donde impera una cultura del secreto.

## 7.2.2 Recomendaciones generales

Entre las recomendaciones generales para avanzar en la garantía de todos los derechos evaluados se destaca:

- Iniciar un camino hacia la modificación del modelo productivo vigente en la provincia de Santa Fe que priorice el respeto, protección y restauración del medio ambiente, y que promueva las economías locales en la producción, distribución y comercialización de alimentos saludables y libres de tóxicos y la compatibilización de los mundos del trabajo en un plano de igualdad en la búsqueda de favorecer y proteger tanto el trabajo asalariado como las diversas formas de trabajo autogestivo.
- Construir un acuerdo federal público y privado que incorpore a los diversos poderes y niveles del Estados, a las diversas organizaciones sociales que luchan por estos derechos, al sector empresario y a la academia para avanzar hacia un modelo de desarrollo que genere sinergias entre la protección del medio ambiente, la garantía efectiva del trabajo y la alimentación adecuada.
- Avanzar en la actualización normativa que ha quedado obsoleta y fundamentalmente en la reglamentación de leyes para garantizar su plena operatividad. Principalmente, es necesario avanzar en la reforma de la Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1962. En particular, se destaca la necesidad de reformar la ley de productos fitosanitarios, reglamentar la ley Nacional 27.118/2015 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena y la ley Provincial que adhiere a dicha norma, lograr la plena sanción de la ley de etiquetado frontal, sancionar la ley de cooperativas de trabajo a nivel nacional y la ley de economía social y solidaria en el ámbito provincial, reglamentar la ley provincial de humedales y la ley de residuos tóxicos contaminantes.
- Abordar de forma integral la realización de los derechos a la Alimentación Adecuada, al Trabajo y al Medio Ambiente Sano con la incorporación de una visión ecocéntrica que priorice la protección de los recursos naturales; proteger y garantizar el trabajo como derecho en sus diversas expresiones y modalidades y garantizar tanto la seguridad como la soberanía alimentaria de manera de superar la fragmentación institucional imperante y consolidar la institucionalidad estatal para el goce efectivo de derechos.

- Aumentar el compromiso presupuestario del Estado nacional y provincial dirigido a garantizar los derechos evaluados.
- Avanzar en la sanción de una ley provincial que regule el acceso a la información de los tres poderes del Estado, que tenga en cuenta la voz y las demandas de las organizaciones de la sociedad civil e incorpore la voz de las personas titulares de derecho.
- Incorporar la voz de las organizaciones sociales en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas a partir de instancias de participación.
- Mejorar la accesibilidad a las páginas web del Poder Legislativo provincial y garantizar la publicidad de los pedidos de informes al Poder Ejecutivo y sus respuestas.
- Consolidar los sistemas de información, construir sistemas de monitoreo y evaluación y producir indicadores de resultados con información accesible a la ciudadanía tanto en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.
- Promover mecanismos de coordinación interministeriales e interjurisdiccionales para facilitar la creación de trabajo en sectores asociados al paradigma ecocéntrico y promover inserciones con doble propósito: generar trabajo y preservar los recursos naturales.
- Incorporar a la agenda política el tratamiento de la producción y venta de alimentos transgénicos y la presencia de los llamados agrotóxicos en las materias primas que se utilizan para la producción de alimentos a escala industrial, así como en frutas, verduras, hortalizas y legumbres que llegan a los comercios de ciudades y comunas santafesinas.







## **Bibliografía general**



# Bibliografía general

## Capítulo 1

- **Abramovich, V. (2021).** «Los derechos humanos en las políticas públicas» en Pautassi, L. y Marco Navarro F. (Coordinadoras), *et al, Feminismos, cuidados e institucionalidad. Homenaje a Nieves Rico*. Buenos Aires: Medifé Editora.
- **Batthyany, C. (2004).** *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?* Montevideo: CINTERFOR, OIT.
- **Batthyany, C. (2013).** Perspectivas actuales y desafíos del Sistema de Cuidados en Uruguay. En Pautassi, L. & Zibecchi, C. (coord.) *Las fronteras del Cuidado, agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires. Editorial Biblos.
- **Bazan, V. (2013).** «El sistema federal argentino: actualidad y perspectivas», en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XIX. Bogotá.
- **Castel, R. (1995).** *La metamorfosis de la cuestión social. Crónica de un asalariado*, Buenos Aires: Paidós.
- **CEPAL (2010).** Acerca del Medio Ambiente. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/temas/medio-ambiente/acerca-medio-ambiente>
- **CEPAL (2010).** *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile.
- **CEPAL (2012).** *La igualdad en el centro*. Santiago de Chile.
- **CEPAL (2014).** *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile.
- **CEPAL (2018).** *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile.
- **CEPAL (2020).** *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina*, Documentos de Proyectos. Santiago de Chile.
- **CEPAL (2020).** Informe especial N°8, Covid-19, *Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19*. Santiago de Chile.
- **CEPAL (2020b).** «Personas con discapacidad ante la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe: situación y orientaciones», *Informes COVID-19*. Santiago de Chile, abril.
- **CEPAL (2020c).** «Ante la mayor exposición de las mujeres, la CEPAL llama a los Estados a garantizar sus derechos en el marco de la pandemia del COVID-19». Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-mayor-exposicion-mujeres-la-cepal-llama-estados-garantizar-sus-derechos-marco-la>
- **CEPAL (2021).** *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile.
- **Della Paolera, C., Biondi, A. y Petrone, L. (2019).** Un camino para reducir la pobreza en Argentina. Políticas y recomendaciones. Buenos Aires: CIPPEC.
- **Díaz Langou, G. et al (2020).** *Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balance del primer semestre de 2020*. Buenos Aires: CIPECC.
- **Fernández Segado, F. (2002).** «Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina» en Serna de la Garza (Compilador) *Federalismo y Regionalismo. Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Universidad Autónoma de México.
- **Gasparini, L., Tornarolli, L. y Gluzmann, P. (2019).** *El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires: CEDLAS, CIPPEC, PNUD.
- **Human Right Watch (2020).** *Informe de Argentina sobre derechos humanos en 2020*. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/world-report/2021/country-chapters/377399>
- **Isuani A. (1991).** *Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable?* Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- **Lijphart, A. (2000).** *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Editorial Ariel.
- **Maffía, D. (2020).** «Violencia de género: ¿la otra pandemia?» en Grimson A. (Dirección) *El futuro después del Covid 19*, Colección Argentina Unida. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_futuro\\_despues\\_del\\_COVID-19\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_futuro_despues_del_COVID-19_0.pdf)
- **Marshall, T.H. y T. Bottomore (1998).** *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid: Alianza.
- **Marshall, T.H. (1965).** «The Right to Welfare», en Marshall, T.H. (1981): *The Right to Welfare and other Essays*. Londres: Heineman.
- **Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2015).** *La incorporación social en Centroamérica: trayectorias, obstáculos y oportunidades*. CEPAL Sede Subregional en México, México.
- **Martínez Franzoni, J. y Sánchez Ancochea, D (2020).** *Pactos sociales al servicio del Bienestar en América Latina y el Caribe: ¿Qué son y cuál es su papel en tiempos de crisis?*, Ciclo de talleres internacionales CEPAL – COES (Centro de Estudios para el Conflicto y la Cohesión Social). Santiago de Chile, septiembre.
- **Midaglia, C., Ordóñez y Valencia, E., (Coordinadores) (2018).** *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI. Innovaciones, inercias y retrocesos*. Buenos Aires: CLACSO, El Colef.
- **Muchnik, D. (2003).** «El ilusorio federalismo argentino» en Le Monde Diplomatique. Recuperado de <https://www.eldiplo.org/046-la-hora-de-las-urnas/el-ilusorio-federalismo-argentino/>
- **OIT (2012).** *Seguridad social para todos: la estrategia de la Organización Internacional del Trabajo: establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social*. Ginebra, OIT.
- **OIT, UNICEF, PNUD, CIPPEC (2018).** *Las políticas de cuidado en Argentina: avances y desafíos*. Buenos Aires: OIT.
- **ONU (2017).** Informe del Experto independiente sobre Protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género. 19 de julio, Washington, DC: Alto Comisionado de Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/Issues/SexualOrientationGender/Pages/AnnualReports.aspx>
- **ONU (2020).** Informe del Experto independiente sobre el impacto del COVID 19 en los derechos humanos de las personas LGBT, 28 de julio. Recuperado de <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SexualOrientationGender/Pages/COVID19Report.aspx>

- **ONU (2020)**. Panel Multisectorial ONU de presentación del Informe preliminar «COVID-19 en Argentina: impacto socio económico y ambiental» participantes: Coordinador Residente de Naciones Unidas en Argentina y representantes de las oficinas en el país de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ONU Mujeres, Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y UNICEF. Recuperado de <https://www.visionsustainable.com/2020/07/01/la-onu-presento-su-analisis-del-impacto-de-la-pandemia-en-la-argentina/>
- **Página 12 (24/01/2020)**. Entrevista a Carolina Brandáriz «El cuidado ya es cuestión de política pública: se creó la Dirección Nacional de Cuidados Integrales», Directora de la Dirección Nacional de Cuidados Integrales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- **PNUD (2012)**. *Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo*, Santiago de Chile.
- **Polanyi, K. (1992)**. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México, Fondo de Cultura Económica.
- **Rico, M.N. (2014)**. El desafío de cuidar y ser cuidado en igualdad. Hacia el surgimiento de sistemas nacionales de cuidado. En Hopenhayn, M., Maldonado Valera, C., Martínez, R., Rico, M.N. & Sojo, A. (eds.). *Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*. Serie Seminarios y Conferencias (76). Santiago de Chile, CEPAL.
- **Rodríguez Enríquez, C. y Pautassi, L. (2014)**. *La organización social del cuidado de niños y niñas*, Buenos Aires: Centro de Investigaciones y Estudios en Políticas Públicas – CIEPP.
- **Schambeck, H. (1982)**. «Posibilidades y límites del federalismo» en Revista documentación Administrativa, nº193, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- **Sen, A. (1976)**. *Elección colectiva y bienestar social*. Madrid: Alianza.

## Capítulo 2

- **Borja Segade, C., García Varela, P. & Hidalgo Lorite, R. (2001)**. «El enfoque basado en derechos humanos. Evaluación e Indicadores». Recuperado de Red en Derechos [www.redenderechos.org](http://www.redenderechos.org)
- **CIDH (2008)**. Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de DESC. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Lineamientos.pdf>
- **Collins, Patricia Hill (2017)**. «On violence, intersectionality and trans- versal politics»; en *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 40 (9), pp. 1460–1473.
- **Cunill Grau, N. (2010)**. «Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública». Revista CLAD Reforma y Democracia (46).
- **Defensoría del Pueblo (2019)**. La trastienda de la evaluación en derechos humanos. Guía del proceso de trabajo; Rosario.
- **Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020)**. Las brechas de género en la Argentina. Estado de situación y desafíos. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía. Argentina. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las\\_brechas\\_de\\_genero\\_en\\_la\\_argentina\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_brechas_de_genero_en_la_argentina_0.pdf)
- **INDEC (2015)**. Tablas de errores de muestreo. Bases trimestrales de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares. Buenos Aires
- **INDEC (2019)**. Nuevas realidades, nuevas demandas. Desafíos para

la medición de la identidad de género en el Censo de Población Documentos de Trabajo; Documento de Trabajo N°25.

- **INDEC (2019)**. Proyecto Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, Ronda 2020, Argentina; agosto de 2019.
- **OEA (2007)**. Protocolo de San Salvador: Composición y funcionamiento del Grupo de Trabajo para analizar los informes periódicos.
- **OEA (2015)**. Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.
- **OEA (2019)**. Midiendo todas las brechas. Guía para la Operacionalización de los Indicadores del Protocolo de San Salvador desde una Mirada Transversal LGBTI; elaborado por Juan Pablo Delgado Miranda y Andrés Scagliola para el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. Recuperado de [http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/Guia\\_Operacionalizacion\\_Indicadores.pdf](http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/Guia_Operacionalizacion_Indicadores.pdf)
- **ONU Mujeres (2014)**. Guía de evaluación de programas y proyectos con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad, México.
- **ONU (2017)**. Labor de la Comisión Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/71/313. Recuperado de <https://cea.cepal.org/9/es/documentos/labor-la-comision-estadistica-relacion-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>
- **Pautassi, L. (2010)**. «Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición». En A. V., & P. L., *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores Del Puerto.
- **Pautassi, L. (2013)**. «Monitoreo del Acceso a la Información desde los Indicadores de Derechos Humanos». SUR Revista Internacional de Derechos Humanos, 10 (18).
- **Pautassi, L. (2016)**. «Indicadores de progreso para medir. Derechos Sociales: un nuevo escenario para las políticas públicas en América Latina». En OAS, Equidad e Inclusión: superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas. Washington.
- **Pignatta (2020)**. «Políticas sociales urbanas y desigualdades multi- dimensionales», inédito.
- **Viveros Vigoya, Mara (2016)**. La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52. Recuperado de <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>

## Capítulo 3

- **Abeyá Gilardon, E. O. (2016)**. Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina. *Salud Colectiva*, 589-604. Recuperado de <http://revistas.unla.edu.ar/saludcolectiva/article/view/935/1104>
- **Agencia Santafecina de Seguridad Alimentaria (ASSAL) (2021)**. Recuperado de [http://www.assal.gov.ar/assal\\_principal/info-institucional-quienes-somos.html](http://www.assal.gov.ar/assal_principal/info-institucional-quienes-somos.html)
- **ANMAT (2021)**. Recuperado de <http://www.anmat.gov.ar/webanmat/consumidores/faq.asp>
- **Beguirie, D.e. (2014)**. Estado del arte del derecho a la alimentación en la Argentina. En O.e. Restrepo-Yepes, *Derecho a la Alimentación: aproximaciones teóricas y prácticas para su debate*. Medellín: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

- (FAO) y Observatorio del derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC).
- **Bertollo, M.e. (2013).** *Patrones de consumo de alimentos y bebidas según los ingresos del hogar de acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) del año 2012-2013.* Recuperado de <https://cesni-biblioteca.org/wp-content/uploads/2018/11/PatronesENGHo2012-13.DIAETA2015.pdf>
  - **Bichos de Campo. (23 de Septiembre de 2020).** ¿Y si mejor, en vez de pelear y prohibir, no ordenamos los periurbanos?, Mauro Casella se hizo esta pregunta y escribió un proyecto de ley innovador para Santa Fe. Recuperado de <https://bichosdecampo.com/y-si-mejor-en-vez-de-pelear-y-prohibir-no-ordenamos-los-periurbanos-mauro-casella-se-hizo-esta-pregunta-y-escribio-un-proyecto-de-ley-innovador-para-santa-fe/>
  - **Bonet de Viola, A.M., & Marichal, M.E. (2020).** Emergencia alimentaria y derecho humano. *Derechos en Acción*, 489–522.
  - **Broccoli, A.M. (2011).** Agroecología y la construcción de sistemas agroalimentarios sustentables. En Gorban, *Seguridad y Soberanía Alimentaria* (págs. 153–168). Buenos Aires: Colección Cuadernos. Recuperado de <https://casamdp.files.wordpress.com/2013/08/seguridad-y-soberanc3ada-alimentaria.pdf>
  - **Carballo, C. (2011).** Soberanía alimentaria y producción de alimentos en Argentina. En Gorban, *Seguridad y Soberanía Alimentaria* (págs. 11–48). Buenos Aires: Colección Cuadernos. Recuperado de <https://casamdp.files.wordpress.com/2013/08/seguridad-y-soberanc3ada-alimentaria.pdf>
  - **CESNI (Noviembre de 2003).** *Programas Alimentarios en Argentina.* Recuperado de Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil. Recuperado de <http://bvvsper.paho.org/texcom/nutricion/35-programas.pdf>
  - **Defensoría del Pueblo – UNR (2017).** *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local, Evaluación del Estado de Avance en Rosario.* Santa Fe.
  - **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, Universidad Nacional de Rosario (2019).** *Progresos y Desafíos de los Derechos en la Provincia de Santa Fe. Evaluación del estado de avance.* Santa Fe. Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, Universidad Nacional de Rosario.
  - **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2021).** Recuperado de <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/>
  - **El Ciudadano Web (23 de Noviembre de 2019).** *Diputados aprobó otro cambio en la ley de agroquímicos de Santa Fe.* Recuperado de [https://www.rosarioplus.com/actualidad/politica/diputados-aprobo-otro-cambio-en-la-ley-de-agroquimicos-de-santa-fe\\_a5f4ab97d12b-5372badfbdcbce](https://www.rosarioplus.com/actualidad/politica/diputados-aprobo-otro-cambio-en-la-ley-de-agroquimicos-de-santa-fe_a5f4ab97d12b-5372badfbdcbce)
  - **FAO (Octubre de 2011).** *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.* Recuperado de <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/230658/>
  - **FAO (2014).** *Segunda conferencia internacional sobre nutrición mejor nutrición mejor vida.* Recuperado de <http://www.fao.org/about/meetings/icn2/news/news-detail/es/c/265244/>
  - **FAO (2015).** *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.* Recuperado de Agricultura urbana y periurbana en América Latina y el Caribe. Recuperado de [http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/es/CMVALC/rosario.html#:~:text=La%20primera%20fase%20del%20Programa,Humanos%20\(ONU%2DH%C3%A1bitat](http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/es/CMVALC/rosario.html#:~:text=La%20primera%20fase%20del%20Programa,Humanos%20(ONU%2DH%C3%A1bitat)
  - **Filardi, M. (2011).** El Estado como garante del derecho humano a la alimentación adecuada. En Gorban, *Seguridad y Soberanía Alimentaria* (págs. 65–82). Buenos Aires: Colección Cuadernos. Recuperado de <https://casamdp.files.wordpress.com/2013/08/seguridad-y-soberanc3ada-alimentaria.pdf>
  - **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2021 a).** *Reseña Institucional de la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria.* Recuperado de <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/65248>
  - **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2021 b).** *Defensa al consumidor – Denuncias/Reclamos.* Recuperado de <http://www.santafe.gov.ar/index.php/tramites/modul1/index?m=descripcion&id=127547>
  - **González Hernández, N., Rodríguez González, S., & Arriola, A. (2017).** Hambre Oculta. *Acta Pediátrica Hondureña*, 739–750.
  - **INASE (2021).** Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/inase>
  - **INDEC (Enero de 2021 a).** *Valorización mensual de la canasta.* Recuperado de informes técnicos / Vol. 5, n° 27 [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta\\_02\\_216F3510C93C.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_02_216F3510C93C.pdf)
  - **INDEC (2021 b).** *Gasto de los hogares.* Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-45-151#:~:text=La%20Encuesta%20Nacional%20de%20Gastos,de%20sus%20gastos%20e%20ingresos.&text=El%20objetivo%20principal%20del%20relevamiento,hogares%20y%20sus%20caracter%C3%ADsticas%20sociodemogr%C3%A1ficas>
  - **INDEC (2021 c).** *Censo agropecuario.* Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-8-87>
  - **Instituto de Salud Socio Ambiental UNR. (17 de Marzo de 2021).** Recuperado de <https://saludsocioambiental.net.ar/homepage/quienes-somos/>
  - **INTA (2012).** *Buenas prácticas agropecuarias.* Recuperado de [https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta\\_voces\\_y\\_ecos\\_nro28\\_dossier\\_buenas\\_prcticas\\_agrop.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta_voces_y_ecos_nro28_dossier_buenas_prcticas_agrop.pdf)
  - **INTA (2021).** Recuperado de <https://inta.gob.ar/queeselinta>
  - **Longhi, F. et al (2018).** La desnutrición en la niñez argentina en los primeros años del siglo XXI: un abordaje cuantitativo. *Salud Colectiva*, 33–50.
  - **Marichal, M., & Bonet, A. (2020).** *Informe sobre el Proyecto de Ley provincial de Alimentación Pública.*
  - **Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Secretaría de Inclusión Social. (7 de Abril de 2021).** Recuperado de <https://datos.gob.ar/dataset/desarrollo-social-titulares-tarjeta-alimentar>
  - **Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe. (2015).** *Gobierno de Santa Fe.* Recuperado de [https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/225905/1183262/file/libro\\_gestion\\_2015.pdf](https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/225905/1183262/file/libro_gestion_2015.pdf)
  - **Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe (2019).** *Informe de Gestión.*
  - **Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe (2020).** *Gobierno de Santa Fe.* Recuperado de <https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/237238>
  - **Ministerio de Hacienda. Presidencia de la Nación (Noviembre de 2017).** *Informes Productivos Provinciales.* Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_productivo\\_santa-fe.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_productivo_santa-fe.pdf)
  - **Ministerio de Salud de la Nación (2020).** *Respuesta solicitud de información expediente 2020-72232389-APN-DD#MS.*
  - **Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe (2011).** *Análisis de la situación de salud de la población de la Provincia de Santa Fe. Primer informe. Sala de Situación Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe.* Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/con>

tent/download/128722/636232/file/02%20Primer%20Informe%20sala%20de%20situacion%20para%20web.pdf

• **Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe. Dirección Provincial de información para la gestión (2018).** *Situación nutricional de menores 5 años. Provincia de Santa Fe.* Recuperado de [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/256021/1347725/file/Situacion%20nutricional%20en%20menores%205%20a%20C3%B1os%20Santa%20Fe%20\(2018\)%20.pdf](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/256021/1347725/file/Situacion%20nutricional%20en%20menores%205%20a%20C3%B1os%20Santa%20Fe%20(2018)%20.pdf)

• **Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe (18 de Marzo de 2021).** *Promoción y cuidados de la Salud.* Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/93802>

• **Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (2018).** *4ta. Encuesta Nacional de Factores de Riesgo 2019 - Principales Resultados.* Recuperado de [https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/4ta-encuesta-nacional-factores-riesgo\\_2019\\_principales-resultados.pdf](https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/4ta-encuesta-nacional-factores-riesgo_2019_principales-resultados.pdf)

• **Ministerio de Salud y Desarrollo de la Nación (Septiembre de 2019).** *Segunda Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS 2).* Recuperado de <https://cesni-biblioteca.org/2-encuesta-nacional-de-nutricion-y-salud-ennys-2-resumen-ejecutivo/>

• **Naciones Unidas – Consejo Económico y Social (7 de Febrero de 2001).** *Derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la alimentación.* Recuperado de <http://derechoalaalimentacion.org/wp-content/uploads/2012/08/Primer-informe-del-Relator-Especial-Alimentaci%C3%B3n.pdf>

• **Obschatko, E. (1985).** *Transformaciones en la agricultura pampeana y conducta del productor agropecuario. Documento N°8.* Buenos Aires.

• **Organización de las Naciones Unidas (2018).** *Observaciones Preliminares de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Sra. Hilal Elver, como resultado de su visita a la República Argentina.* Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23590&LangID=S>

• **Organización Mundial de la Salud (OMS) (1 de Abril de 2020).** Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>

• **Pautassi, L.e. (Noviembre de 2014).** *Alimentación y cuidado en Argentina. Programas presentes. Derechos ausentes.* En R.-Y. y.-S. académicos), *Derecho a la alimentación: aproximaciones teóricas y prácticas para su debate.* Medellín: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Observatorio del derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC). Recuperado de <http://www.fao.org/3/bu220s/bu220s.pdf>

• **Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe. Cámara de Apelaciones y de lo Contencioso Administrativo (2020).** Recuperado de <http://bdjcamara.justiciasantafe.gov.ar/index.php?pg=bus&m=busqueda&c=busqueda&a=get&id=15485>

• **Proyecto Czekalinski (2019-2020).** *Reporte Primera Etapa.* Recuperado de [https://337c346c-7928-4129-955e-61d90fe64574.filesusr.com/ugd/07724f\\_c1cbd753f04b4f15a8e03162952479d0.pdf](https://337c346c-7928-4129-955e-61d90fe64574.filesusr.com/ugd/07724f_c1cbd753f04b4f15a8e03162952479d0.pdf)

• **Pucciarelli, A. (1992).** «Cambios en la estructura agraria de la Pampa bonaerense: 1960–1988». *Ciclos*, 69–91. Recuperado de [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos\\_v3\\_n5\\_03.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos_v3_n5_03.pdf)

• **Quiroga, M.V., & Juncos Castillo, L.C. (2020).** «Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación universal por hijo y Bolsa Familias». *Polis*, 172–186.

• **Rodríguez Enríquez, C. (2011).** *Programas de transferencias con-*

*dicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?* Recuperado de [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5836/S1100854\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5836/S1100854_es.pdf)

• **Rosario Plus (23 de Noviembre de 2019).** *Diputados aprobó otro cambio en la ley de agroquímicos de Santa Fe.* Recuperado de [https://www.rosarioplus.com/actualidad/politica/diputados-aprobo-otro-cambio-en-la-ley-de-agroquimicos-de-santa-fe\\_a5f4ab97d12b-5372badfbdcbe](https://www.rosarioplus.com/actualidad/politica/diputados-aprobo-otro-cambio-en-la-ley-de-agroquimicos-de-santa-fe_a5f4ab97d12b-5372badfbdcbe)

• **Salomone, A. (2015).** Un repaso de la política alimentaria argentina en los últimos 50 años. *Argonautas*, 1–22.

• **SENASA (3 de Marzo de 2021).** Recuperado de [http://www.senasa.gob.ar/sites/default/files/pdf\\_completo.pdf](http://www.senasa.gob.ar/sites/default/files/pdf_completo.pdf)

• **SENASA (2021).** Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/senasa/que-es>

• **Shiva, V. (2003).** *Cosecha robada. El secuestro del suministro mundial de alimentos.* Buenos Aires: Paidós.

• **SIEMPRO (2020).** *Informe de Situación de la Provincia de Santa Fe.* Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

• **Tarjeta Alimentar (19 de mazo de 2021).** Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/mediosycomunicacion/contenidos-dedifusion/argentina-contra-el-hambre/tarjeta-alimentar#:~:text=La%20Tarjeta%20Alimentar%20es%20un,supermercado%2C%20feria%20o%20mercado%20popular.>

• **Unicef (2021).** *Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes.* Recuperado de <https://www.unicef.org/argentina/mics>

• **Unicef y Ministerio de Salud de la Nación (2018).** *Sobrepeso y obesidad en niños, niñas y adolescentes según datos del primer nivel de atención en la Argentina.* Recuperado de [https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2019-01/SUMAR\\_Web\\_2019.pdf](https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2019-01/SUMAR_Web_2019.pdf)

• **Verzeñassi, D.e. (2019).** *Transformaciones en los modos de enfermar y morir en la región agroindustrial.* Rosario: INSSA. Recuperado de <https://saludsocioambiental.net.ar/wp-content/uploads/2020/03/Verze%C3%B1assi-y-Vallini-2019-Transformaciones-en-modos-de-enfermar-y-morir-en....pdf>

### Normativa – Capítulo 3

• **Constitución de la Nación Argentina (22 de Agosto de 1994).** Recuperado de <https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>

• **Constitución de la Provincia de Santa Fe (14 de Abril de 1962).** Recuperado de <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/203482/986161/>

• **Decreto N° 4.277 – Reglamentario de la Ley Nacional N°17.259 (22 de Junio de 1967).** Recuperado de <http://www.msal.gob.ar/dlsn/sites/default/files/2019-08/Decreto%204277%201967%20Reglamentario%20de%20la%20Ley%2017259.pdf>

• **Decreto Nacional 7 (10 de Diciembre de 2019).** *Ley de Ministerios modificación.* Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333138/norma.htm>

• **Decreto Provincial 9.133 (1956).**

• **Decreto Provincial 552 (1 de Abril de 1997).** *Decreto Reglamentario de la Ley de Productos Fitosanitarios.* Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/3688/21018/file/97.pdf>

• **Disposición 4980 (2008).** Recuperado de [http://www.anmat.gov.ar/webanmat/Legislacion/NormasGenerales/Disposicion\\_ANMAT\\_4980-2005.pdf](http://www.anmat.gov.ar/webanmat/Legislacion/NormasGenerales/Disposicion_ANMAT_4980-2005.pdf)

• **Expediente 7072-D–2018. Proyecto de Ley (2018).** Etiquetado Fron-



tal y Publicidad de los Alimentos y Bebidas Destinadas al Consumo Humano. REGIMEN. Recuperado de <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=7072-D-2018>

- **Expediente N° 38832 (2020).** Proyecto de Ley «Alimentación Pública».
- **Fallo: 329:553.** Rodríguez, Karina Verónica c/ Estado Nacional y otros s/ acción de amparo. (s.f.). Recuperado de <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-rodriiguez-karina-veronica-estado-nacional-otros-accion-amparo-fa06000095-2006-03-07/123456789-590-0006-0ots-eupmocsollaf>
- **Ley Nacional 12.341 (1936).** Recuperado de <http://www.saij.gov.ar/legislacion/ley-nacional-12341.htm>
- **Ley Nacional 15.869 (13 de Septiembre de 1961).** Adhesión Argentina a la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados, suscrita en Ginebra el 28/7/51 y a la resolución 538/52 (VI) de la UN. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/205115/norma.htm>
- **Ley Nacional 17.468 (3 de Octubre de 1967).** Adhesión al «Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados». Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/203752/norma.htm>
- **Ley Nacional 18.284 (18 de Julio de 1969).** Código Alimentario Argentino. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21841/norma.htm>
- **Ley Nacional 19.510 (2 de Marzo de 1972).** Autorízase la adhesión a la «Convención sobre el Estatuto de los Apátridas». Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/218099/norma.htm>
- **Ley Nacional 20.680 (20 de Junio de 1974).** Abastecimiento. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/58603/norma.htm>
- **Ley Nacional 22.375 (19 de Enero de 1981).** Régimen de habilitación y funcionamiento de los establecimientos donde se faenen animales, se elaboren y depositen productos de origen animal. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64970/norma.htm>
- **Ley Nacional 22.802 (1983).** Recuperado de Lealtad comercial: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19946/texact.htm#:~:text=Ley%2022802%20del%2021%20F04%20F83&text=Re%3%BAnese%20en%20un%20solo%20cuerpo,Infracciones%2C%20sanciones%20y%20recursos>
- **Ley Nacional 23.054 (1 de Marzo de 1984).** Aprobación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>
- **Ley Nacional 23.056 (15 de Marzo de 1984).** Recuperado de Infoleg: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28150/norma.htm>
- **Ley Nacional 23.179 (8 de Mayo de 1985).** Apruébase la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por Resolución 34/180 de la asamblea general de las naciones unidas del 18 de diciembre de 1979. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=26305>
- **Ley Nacional 23.313 (17 de Abril de 1986).** Apruébanse los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Civiles y Políticos y su Protocolo facultativo. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>
- **Ley Nacional 23.849 (27 de Septiembre de 1990).** Apruébase la

Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/249/norma.htm>

- **Ley Nacional 24.240 (22 de Septiembre de 1993).** Defensa del Consumidor. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/638/texact.htm>
- **Ley Nacional 25.459 (12 de Septiembre de 2001).** Recuperado de <https://www.argentina.gov.ar/normativa/nacional/ley-25459-68815/texto>
- **Ley Nacional 25.724 (27 de Diciembre de 2002).** Programa de Nutrición y Alimentación Nacional. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81446/norma.htm>
- **Ley Nacional 26.202 (13 de Diciembre de 2006).** Apruébase la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1990. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124232/norma.htm>
- **Ley Nacional 26.361 (1 de Marzo de 2008).** Modificación de la Ley N° 24.240. Disposiciones complementarias. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/139252/norma.htm#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,su%20grupo%20familiar%20o%20social>
- **Ley Nacional 26.378 (21 de Mayo de 2008).** Apruébase la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, aprobados mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141317/norma.htm>
- **Ley Nacional 26.396 (3 de Agosto de 2008).** Declárase de interés nacional la prevención y control de trastornos alimentarios. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/144033/norma.htm>
- **Ley Nacional 26.905 (13 de Noviembre de 2013).** Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/220000-224999/223771/norma.htm#:~:text=Ley%3A,es%20el%20Ministerio%20de%20Salud>
- **Ley Nacional 26.994 (1 de Octubre de 2014).** Código Civil y Comercial de la Nación. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>
- **Ley Nacional 27.188 (17 de Diciembre de 2014).** Declárase de interés público la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena. Régimen de Reparación Histórica. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241352/norma.htm>
- **Ley Nacional 27.519 (2019).** Emergencia Alimentaria Nacional. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/325000-329999/329212/norma.htm>
- **Ley Provincial 10.456 (1989).** Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/normativa/getFile.php?id=228031&item=106922&cod=083f09a23090c68001c8393f27e5b330>
- **Ley Provincial 11.273 (28 de Septiembre de 1995).** Productos fitosanitarios. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/3686/21012/file/LEY%2011273.pdf>
- **Ley Provincial 11.354 (28 de Diciembre de 1995).** Modifica Ley Provincial 11.273/1995. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/normativa/getFile.php?id=222885&item=107819&cod=27e6ad848aae102eb5c9b3ba41cb2f16>

- **Ley Provincial 12.817 (29 de Noviembre de 2007).** Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/normativa/item.php?id=109285&cod=c31025537c00fa981a6254fda00e1499>
- **Ley Provincial 13.509 (26 de Noviembre de 2015).** Recuperado de <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/215245>
- **Ley Provincial 13.920 (21 de Noviembre de 2019).** Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/normativa/item.php?id=215449&cod=7699c1e1d5ca6562713cf796d4fb1930>
- **Ley Provincial 13.920 (2019).** *Ley Organiza de Ministerios.* Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/boletinoficial/ver.php?seccion=2019/2019-12-27ley13920-2019.html>
- **Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —Protocolo de San Salvador— (15 de Julio de 1996).** Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37894/norma.htm>
- **Resolución 20 (19 de Enero de 2005).** Publicidad sobre Productos de Venta Libre. Recuperado de [http://www.anmat.gov.ar/webanmat/Le%20gisla%20cion/NormasGenerales/Resolucion\\_20-2005.pdf](http://www.anmat.gov.ar/webanmat/Le%20gisla%20cion/NormasGenerales/Resolucion_20-2005.pdf)
- **Resolución 8 (8 de Enero de 2020).** *Créase el Plan Nacional «Argentina Contra el Hambre».* Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333848/norma.htm>
- **Resolución (8 de Enero de 2020).** Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333848/norma.htm#:~:text=%2D%20Cr%C3%A9ase%20el%20PLAN%20NACIONAL%20%E2%80%99CAR-GENTINA,mayor%20vulnerabilidad%20econ%C3%B3mica%20y%20social%20>
- **Resolución N° 087 (24 de Febrero de 2021).** Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.
- **Resolución 693.** Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (4 de Abril de 2019). Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-693-2019-322439>
- **Resolución Conjunta 137 y 941. (3 de Diciembre de 2010).** Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos y Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Recuperado de [http://www.anmat.gov.ar/webanmat/Legislacion/Alimentos/Resolucion\\_Conjunta\\_137-2010\\_941-2010.pdf](http://www.anmat.gov.ar/webanmat/Legislacion/Alimentos/Resolucion_Conjunta_137-2010_941-2010.pdf)
- **Resolución 732.** Ministerio de Salud de la Nación (2016). Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/146478/20160609>
- **Resolución Ministerio de Salud de la Nación 732 (6 de Junio de 2016).** Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-732-2016-262537#:~:text=CONSTITU-YESE%20LA%20E2%80%99CCOMISION%20NACIONAL%20DE,CON-TROL%20DE%20ENFERMEDADES%20NO%20TRANSMISIBLES>
- **Resolución N° 1083 (2009).** Recuperado de <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC145271/>
- **Resolución Nacional Ministerio de Desarrollo Productivo 199. (29 de Junio de 2020).** Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/231514/20200701>

### Entrevistas – Capítulo 3

- Ex Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.
- Director del Programa Alimentario del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.
- Coordinadora Académica y docentes de la Cátedra Libre de Sobera-

nía Alimentaria de la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional de Rosario.

- Integrantes de Red ASA y de la Universidad Nacional del Litoral.
- Directora de la Carrera de Nutrición Universidad Nacional del Litoral.
- Director del Instituto de Salud Socioambiental de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Rosario.
- Integrante de Red ASA, Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Carrera de Nutrición de la Universidad de Buenos Aires, Unión de Asamblea de Comunidades, Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad y la Naturaleza de América Latina y del Colectivo de Derechos Humanos YOPOI.
- Ex Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Provincia de Santa Fe.

## Capítulo 4

- **Agencia de Noticias UBA (26 de octubre de 2016).** *¿Por qué no se cumple la Ley de Cupo Femenino en los sindicatos.* Recuperado de <http://anccom.sociales.uba.ar/2016/10/26/por-que-no-se-cumple-la-ley-de-cupo-femenino-en-los-sindicatos/>
- **Ámbito (11 de enero de 2021).** Presión cruzada patronal y sindical traba la reglamentación de la ley de Teletrabajo; Recuperado de <https://www.ambito.com/politica/teletrabajo/presion-cruzada-patronal-y-sindical-traba-la-reglamentacion-la-ley-n5161540>
- **Arcidiácono, P., Bermúdez, A. (2018).** *¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programa.* Ciudadanía N°2, Untref; Recuperado de <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/issue/view/38>
- **Batthyany, C. (2020).** (Coord.) *Miradas latinoamericanas a los cuidados; Siglo XXI Editores en coedición con CLACSO, Argentina-México.*
- **Bertranou, F. y Casanova, L. (2014).** *Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización Buenos Aires,* Oficina de País de la OIT para Argentina, 155 p.
- **Carné, M.; Trevignani V. y Muruaga, F. (2017).** *Fortalecimiento de la inspección del trabajo en Santa Fe. Detección de los determinantes del trabajo no registrado y su regularización (2012-2015);* Documento de trabajo N° 16, Oficina OIT para Argentina; Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_591493.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_591493.pdf)
- **Carné, M.; Trevignani V. y Muruaga, F. (2019).** *La regularización del empleo asalariado no registrado: análisis de trayectorias posfiscalización laboral;* Documento de trabajo N° 27, Oficina OIT para Argentina; Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_680371.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_680371.pdf)
- **Casella, M. (2015).** *El desafío de construcción de una política de promoción de la Economía Social y Solidaria. El caso del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.* En Revista +E versión digital, (5), pp. 142-149. Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL.
- **CEPAL (2021).** Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe; Recuperado de <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>
- **Del Cogliano, N. y Degiustti, D. (2019).** *La nueva Ley de Paridad de Género en Argentina: Antecedentes y Desafíos;* Observatorio Político Electoral, Documento de trabajo N° 1.



- **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2018).** Políticas sociales y derechos humanos a nivel local. Estado de avance en Rosario en 2017, ISBN 978-987-46643-5-8; Recuperado de <https://www.defensoriasantafe.gov.ar/institucionales/area-de-investigacion-y-evaluacion-en-derechos-humanos>
- **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2019).** Progresos y desafíos de los Derechos en la provincia de Santa Fe. Evaluación del estado de avance», ISBN 978-987-47160-3-3; Recuperado de <https://www.defensoriasantafe.gov.ar/institucionales/area-de-investigacion-y-evaluacion-en-derechos-humanos>
- **Deux Marzi, M.V.; Beckmann, E. y Cardozo, L. (2019).** *Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Santa Fe. Un mapeo de «lo existente» para imaginar «lo posible»*; Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas N°14, 2019, Buenos Aires, Argentina.
- **Deux Marzi, M.V. y Hintze, S. (2020).** *Políticas y organizaciones en contexto de pandemia: la Economía Popular, Social y Solidaria en la coyuntura y después*; Temas y debates N° especial, año 24, julio-diciembre 2020, pp. 227-239.
- **Deux Marzi, M.V.; Pisaroni, F.; Di Vito, F.; Rach, D.; Svegliati, G.; Vignolo, C. y Castagno, A. (2020).** *La Economía Popular, Social y Solidaria en la emergencia. Acceso a políticas, necesidades persistentes y demandas de nuevas intervenciones estatales en el Gran Rosario, septiembre de 2020*; Recuperado de <http://oppepss.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/10/Informe-EPSS-en-emergencia-26.10.20.docx.pdf>
- **Diario La Capital (2020).** *Trabajo infantil en Santa Fe: diputados provinciales dieron un gran paso para erradicarlo*; Recuperado de <https://www.lacapital.com.ar/la-region/trabajo-infantil-santa-fe-diputados-provinciales-dieron-un-gran-paso-erradicarlo-n2620219.html>
- **Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020).** Las brechas de género en la Argentina. Estado de situación y desafíos; Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía, Argentina. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las\\_brechas\\_de\\_genero\\_en\\_la\\_argentina\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_brechas_de_genero_en_la_argentina_0.pdf)
- **Elías, J. (2019).** Manual del Derecho al trabajo; Recuperado de <https://www.eliasasociados.com.ar/wp-content/uploads/2020/08/Manual-de-derecho-laboral-para-trabajadores-2019.pdf> en línea 15/03/21
- **Fernández, J.P. (octubre de 2012).** *La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo «Argentina Trabaja» en ámbitos subnacionales.* Documento de Trabajo N°96. Buenos Aires: CIPPEC.
- **Gabinete Social (2019).** *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe*; Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Rosario. Recuperado de [https://www.santafe.gov.ar/documentos/PlanABRE\\_Integralidad-Territorio-y-Políticas-Sociales-Urbanas-Paginas.pdf](https://www.santafe.gov.ar/documentos/PlanABRE_Integralidad-Territorio-y-Políticas-Sociales-Urbanas-Paginas.pdf)
- **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2010).** El trabajo no es cosa de chicos. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/117958/582166/file/03-EL-TRABAJO-INFANTIL-EN-SANTA-FE-2010.pdf>
- **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2016).** «Lifschitz lanzó el Plan de Economía Social y Solidaria»; Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/238963/>
- **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2017).** Agenda de Trabajo decente 2017-2020. Recuperado de [www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/246620/1296241/](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/246620/1296241/)
- **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2020).** *Cupo Laboral Travesti Trans. Ya son más de 320 las personas inscriptas.* Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/269576/>.
- **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2020).** Firma de acuerdos laborales. Recuperado de [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/156429/\(subtema\)/156418](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/156429/(subtema)/156418)
- **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2020).** Informe de gestión. Primer año de gobierno Gobernador Omar Perotti; Recuperado de [https://www.santafe.gov.ar/documentos/Informe\\_de\\_gestion\\_2020.pdf](https://www.santafe.gov.ar/documentos/Informe_de_gestion_2020.pdf)
- **Grassi, E. (2012).** La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. En Revista electrónica de estudios latinoamericanos E-l@tina; Recuperado de [https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/2768/pdf\\_98](https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/2768/pdf_98) en línea 15/03/21
- **Grassi, E. (2017).** El trabajo en disputa Sujetos y costos en los fundamentos de las políticas sociolaborales. Ciencias Sociales Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, N° 93, FSOC, UBA. ISSN 1666-7301; Recuperado de <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2017/05/REVISTA-93-012-GRASSI.pdf>
- **Grassi, E.; Hintze, S. (2018).** *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa.* Buenos Aires. Prometeo.
- **Hopp, M. (2017).** Políticas de promoción de la Economía Social en Argentina: desafíos para la construcción de una nueva institucionalidad. En: Coraggio, José L. (Org.). *Miradas sobre la Economía Social y Solidaria en América Latina.* Los Polvorines: UNGS-CLACSO, 19-62.
- **Impulso (20 de mayo de 2020).** *En Santa Fe piden asistencia del gobierno provincial a los talleres protegidos*; Recuperado de <https://www.impulsonegocios.com/en-santa-fe-piden-asistencia-del-gobierno-provincial-a-los-talleres-protegidos/>
- **INDEC (2011).** Encuesta Permanente de Hogares. Conceptos de Condición de Actividad, Subocupación Horaria y Categoría Ocupacional; Recuperado de [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eph/EPH\\_Conceptos.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eph/EPH_Conceptos.pdf)
- **INDEC (2018).** Datos del Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad para la región pampeana, Recuperado de [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/estudio\\_discapacidad\\_12\\_18.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/estudio_discapacidad_12_18.pdf)
- **INDEC (2020).** Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH) Tercer trimestre de 2020. Trabajo e ingresos, volumen 4, n° 7; Recuperado de [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesde-prensa/mercado\\_trabajo\\_eph\\_2trim20929E519161.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesde-prensa/mercado_trabajo_eph_2trim20929E519161.pdf)
- **Jacovkis, P. et al (2017).** Dossier sobre calidad del empleo y estructura productiva. Fundación UOCRA y CIEA-UNTREF; Recuperado de <http://untref.edu.ar/sitios/ciea/programa-y-proyecto/programa-estudios-de-prospectiva/>
- **Lozeco, J.; Sotto O.; Tealdo, J. (2020).** *Políticas públicas y economía social y solidaria / 1a ed. adaptada*; Rosario; Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe; Recuperado de <https://www.unl.edu.ar/extension/wp-content/uploads/sites/9/2018/10/pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-y-econom%C3%ADa-social-y-solidaria.pdf>
- **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (2019).** Modelo de identificación del riesgo del trabajo infantil y adolescente en Argentina; Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_730334.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_730334.pdf)

- **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe (2011).** *El trabajo infantil en Santa Fe, 2010*; Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/117958/582166/file/03-EL-TRABAJO-INFANTIL-EN-SANTA-FE-2010.pdf>
- **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe (2017).** Presentación en el Consejo Nacional del Trabajo Decente (COPRETI); Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_643774.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_643774.pdf)
- **Naciones Unidas (2002).** El concepto y la práctica de la acción afirmativa; Informe final presentado por el Sr. Marc Bossuyt, Relator Especial, Comisión de Derechos Humanos; Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/140/17/PDF/G0214017.pdf?OpenElement>
- **Neffa, J.C. (1999).** Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate. *Revista Orientación y Sociedad*, vol. 1 pp. 127–162. UNLP–FAHCE.
- **Neffa, J.C. (2017).** *Modos de desarrollo, trabajo y empleo en la Argentina (2002–2017)*. *Revista Estado y Políticas Públicas* No 9. octubre de 2017 – abril de 2018. ISSN 2310-550X, pp. 93–119.
- **OIT (2021).** Perfil del Derecho Laboral Nacional: República Argentina; Recuperado de [https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS\\_159145/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_159145/lang-es/index.htm)
- **Página 12 (13 de mayo de 2020).** Talleres protegidos; Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/265394-talleres-protegidos>
- **Plan de Desarrollo Integral (2020).** Propuestas para la Argentina post pandemia; Recuperado de [https://plandesarrollohumanointegral.com.ar/wp-content/uploads/2020/11/plan\\_web.pdf](https://plandesarrollohumanointegral.com.ar/wp-content/uploads/2020/11/plan_web.pdf)
- **Portal de noticias del área metropolitana de Santa Fe ABC (2020).** *Trascendental paso para erradicar el trabajo infantil*; Recuperado de <https://abcnoticias.com.ar/contenido/3365/trascendental-paso-para-erradicar-el-trabajo-infantil-en-la-provincia-de-santa-fe>
- **Rodríguez Enriquez, C. y Marzonetto, G. (2016).** Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina; *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 4, N°8, pp. 103–134.
- **Schuster, F.; Naishtat, F.; Nardacchione, G. y Pereyra, S. (comps.) (2005).** Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea, FCS-UBA y Prometeo, Buenos Aires.
- **SIEMPRO (2020).** Informe de situación de la Provincia de Santa Fe. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- **Sitio gremial (2019).** «El 1º Encuentro de Mujeres Sindicalistas de Santa Fe debatió sobre la ley de cupo y la violencia de género»; Recuperado de <http://anccom.sociales.uba.ar/2016/10/26/por-que-no-se-cumple-la-ley-de-cupo-femenino-en-los-sindicatos/>
- **Sitio web oficial** [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)
- **Sitio web oficial ANSES.** [www.anses.gov.ar](http://www.anses.gov.ar)
- **Sitio web oficial del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.** [www.santafe.gov.ar](http://www.santafe.gov.ar)
- **Sitio web oficial del Gobierno de la República Argentina.** [www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar)
- **Sitio web oficial de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo – SRT.** <https://www.argentina.gov.ar/srt>
- **Sitio web oficial del INAES. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.** [www.argentina.gov.ar/inaes](http://www.argentina.gov.ar/inaes)
- **Sitio web oficial INDEC. Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.** [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
- **Sitio web oficial Infoleg – Información Legislativa y Documental | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.** [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)
- **Sitio web oficial IPEC. Instituto Provincial de Estadística y Censos.** [www.estadisticasantafe.gov.ar](http://www.estadisticasantafe.gov.ar)
- **Sitio web oficial del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.** [www.argentina.gov.ar/desarrollosocial](http://www.argentina.gov.ar/desarrollosocial)
- **Sitio web oficial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.** [www.argentina.gov.ar/trabajo](http://www.argentina.gov.ar/trabajo)
- **Sitio web oficial OEA: DIS :: Protocolo de San Salvador.** [www.oas.org](http://www.oas.org)
- **Sitio web oficial OIT Argentina (OIT Argentina).** [www.ilo.org](http://www.ilo.org)
- **Sitio web oficial del Programa Nueva Oportunidad.** [www.nuevaoportunidad.com.ar](http://www.nuevaoportunidad.com.ar)
- **Usina de datos UNR (2020).** La situación del empleo en el Gran Rosario en tiempos de pandemia. Informe especial n° 3. Recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/19393>

#### Normativa – Capítulo 4

- **Constitución de la Nación Argentina (1994)**
- **Constitución de la Provincia de Santa Fe (1962)**
- **Decreto Nacional 39 (22 de enero de 2021).** *Emergencia Pública en materia ocupacional*
- **Decreto Nacional 721 (04 de setiembre de 2020).** *Cupo laboral transvesti trans en el sector público nacional.*
- **Decreto Nacional 329 (31 de marzo de 2020).** *Emergencia Pública. Prohibición de despidos.*
- **Decreto Nacional 34 (13 de diciembre de 2019).** *Emergencia Pública.*
- **Decreto Nacional 07 (10 de diciembre de 2019).** *Ley de Ministerios.*
- **Decreto Nacional 746 (25 de setiembre de 2017).** *Modificación de la ley de ministerios.*
- **Decreto Nacional 206 (27 de marzo de 2017).** *Reglamentación acceso a la información pública.*
- **Decreto Nacional 228 (22 de diciembre de 2015).** *Consejo Nacional de coordinación de políticas sociales. Designaciones.*
- **Decreto Nacional 1602 (29 de octubre de 2009).** *Asignaciones familiares. Incorporase el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social.*
- **Decreto Nacional 1095 (25 de agosto de 2004).** *Consejo Nacional de Empleo, productividad y salario mínimo, vital y móvil.*
- **Decreto Nacional 420 (15 de abril de 1996).** *Creación del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.*
- **Decreto Provincial 951 (07 de setiembre de 2020).** *Reglamentación de la Ley Provincial 13.902.*
- **Decreto Provincial 2160 (24 de julio de 2017).** *Creación del Programa Nueva oportunidad Santa Fe.*
- **Decreto Provincial 692 (29 de abril de 2009).** *Reglamentación. Regula el mecanismo de acceso a la información pública.*
- **Decreto Provincial 2.880 (17 de noviembre de 1969).** *Reglamentario de la Ley 6427. Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.*
- **Ley Nacional 27.412 (22 de noviembre de 2017).** *Código Electoral Nacional. Paridad de género en ámbitos de representación política.*

- **Ley Nacional 27.438 (24 de febrero de 2017).** *Riesgos del Trabajo.*
- **Ley Nacional 27.345 (14 de diciembre de 2016).** *Prórroga de la ley 27.720 Emergencia Pública.*
- **Ley Nacional 26.844 (13 de marzo de 2013).** *Régimen de empleadas de casas particulares.*
- **Ley Nacional 26.816 (28 de noviembre de 2012).** *Régimen federal de empleo protegido para personas con discapacidad.*
- **Ley Nacional 26.743 (9 de mayo de 2012).** *Establécese el derecho a la identidad de género de las personas.*
- **Ley Nacional 26.727 (28 de diciembre de 2011).** *Régimen de trabajadores rurales.*
- **Ley Nacional 26.618 (15 de julio de 2010).** *Código Civil. Modificación. Matrimonio civil.*
- **Ley Nacional 26.390 (04 de junio de 2008).** *Prohibición del trabajo infantil y de la protección del trabajo adolescente.*
- **Ley Nacional 26.378 (21 de mayo de 2008).** *Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.*
- **Ley Nacional 26.663 (09 de abril de 2008).** *Agencia Nacional de Seguridad Vial. Funciones.*
- **Ley Nacional 26.061 (28 de setiembre de 2005).** *Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes.*
- **Ley Nacional 14.250 (31 de agosto de 2004).** *Convenciones Colectivas de Trabajo.*
- **Ley Nacional 25.674 (28 de noviembre de 2002).** *Reglamentación de la participación femenina en sindicatos.*
- **Ley Nacional 25.689 (28 de noviembre de 2002).** *Sistema de protección integral de las personas con discapacidad*
- **Ley Nacional 25.371 (29 de noviembre de 2000).** *Industria de la construcción. Sistema integrado de prestaciones por desempleo.*
- **Ley Nacional 25.164 (15 de setiembre de 1999).** *Marco de regulación de empleo.*
- **Ley Nacional 25.191 (03 de noviembre de 1999).** *Trabajadores Rurales. Registro.*
- **Ley Nacional 24.714 (02 de octubre de 1996).** *Se instituye el Régimen de Asignaciones Familiares.*
- **Ley Nacional 24.650 (29 de mayo de 1996).** *Convención de la edad mínima de entrada al empleo.*
- **Ley Nacional 24.576 (18 de octubre de 1995).** *Agregase el capítulo VIII al título II de la LCT «De la formación profesional».*
- **Ley Nacional 24.013 (13 de noviembre de 1991).** *Ley de Empleo. Protección del trabajo.*
- **Ley Nacional 24.012 (6 de noviembre de 1991).** *Código electoral nacional. Sustituyese el artículo 60 del Decreto 2.135/1993.*
- **Ley Nacional 23.849 (27 de setiembre de 1990).** *Ratificación de la Convención sobre los derechos del niño.*
- **Ley Nacional 23.592 (03 de agosto de 1988).** *Medidas contra actos discriminatorios.*
- **Ley Nacional 23.179 (8 de mayo de 1985).** *Aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.*
- **Ley Nacional 22.431 (16 de marzo de 1981).** *Sistema de protección integral de los discapacitados.*
- **Ley Nacional 20.744 (13 de mayo de 1976).** *Ley de Contrato de Trabajo.*
- **Ley Nacional 17.722 (26 de abril de 1968).** *Convención sobre todas las formas de discriminación racial*
- **Ley Provincial 14.002 (22 de octubre de 2020).** *Ley de Paridad de género.*
- **Ley Provincial 13.902 (08 de setiembre de 2020).** *Cupo Laboral Transvesti en Santa Fe.*
- **Ley Provincial 13.920 (21 de noviembre de 2019).** *Ley Orgánica de Ministerios del Poder Ejecutivo.*
- **Ley Provincial 13.840 (30 de noviembre de 2018).** *Incorpórase al Código de Procedimiento Laboral.*
- **Ley Provincial 13.853 (29 de noviembre de 2018).** *Promoción y protección del derecho al trabajo para las personas con discapacidad.*
- **Ley Provincial 13.710 (30 de noviembre de 2017).** *Protección y apoyo a las empresas recuperadas por los trabajadores.*
- **Ley Provincial 13.509 (26 de noviembre de 2015).** *Ley orgánica de ministerios del Poder ejecutivo.*
- **Ley Provincial 13.165 (29 de diciembre de 2010).** *Comisión Multi-sectorial para la Defensa del Empleo.*
- **Ley Provincial 12.967 (19 de marzo de 2009).** *Ley Promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes.*
- **Ley Provincial 12.913 (04 setiembre de 2008).** *Ley de Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo.*
- **Ley Provincial 12.817 (29 de diciembre de 2007).** *Ley de Ministerios.*
- **Ley Provincial 11.530 (06 de enero de 1998).** *Retiros y pensiones del personal policial y penitenciario de la Provincia de Santa Fe.*
- **Ley Provincial 10.052 (02 de julio de 1987).** *Convenio Colectivo de Trabajo Administración Pública Provincial*
- **Ley Provincial 9.286 (25 de octubre de 1983).** *Estatuto y escalafón del personal municipal y comunal de la Provincia de Santa Fe.*
- **Ley Provincial 8.525 (21 de noviembre de 1979).** *Estatuto general de la administración pública provincial.*
- **Resolución Nacional 131 (19 de marzo de 2020).** *Crease el programa nacional «Banco de maquinarias, herramientas y materiales para la emergencia social».*
- **Ley 27453 (10 de octubre de 2018).** *Régimen de regularización dominial para la integración sociourbana.*
- **Resolución Provincial 74 (30 de abril de 2020).** *Protocolo de actuación conciliatoria del conflicto individual y colectivo en formato virtual.*
- **Resolución Provincial 216 (05 de junio de 2013).** *Marco regulatorio. Normativa sustantiva que autoriza el trabajo adolescente.*

#### Entrevistas – Capítulo 4

- Abogado especialista en derecho laboral.
- Diputada Provincial. Bloque justicialista. Mandato 2019–2023.
- Diputado Provincial. Presidente del bloque socialista. Mandato 2019–2023.
- Diputado Provincial Frente Social y Popular. Mandato 2019–2023.
- Especialista e investigadora en temas de trabajo, género y economía social y solidaria, UNR.
- Especialista e investigadora en temas de trabajo y género UNR.
- Especialista en economía social UNR y coordinadora del Observatorio de economía social.
- Especialista en economía social UNR y ex–asistente técnica del área de economía social en el Ministerio de Desarrollo Social y en el Ministerio de Producción.
- Especialista en temas de trabajo y territorio. Director de la Escuela de Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política.

- Ex Directora Regional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Santa Fe (2015–2019) y abogada laboralista.
- Ex Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe (período 2015–2019). Derecho a la alimentación adecuada y derecho al trabajo.
- Ex Ministro de Trabajo de la Provincia de Santa Fe (2012–2019).
- Ex Secretario de Desarrollo Territorial y Economía Social del Ministerio de Producción (2015–2019) y Subsecretario de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social (2012–2015) de la Provincia de Santa Fe.
- Ex Subsecretario de trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe (2015–2019).
- Investigadora UNL y ex–asesora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe.
- Presidente de la Cooperativa de Trabajo Equality Limitada.
- Presidente FECOTRA y miembro de la Cooperativa 27 de Mayo.
- Referente de la economía social y solidaria y docente de unidad productiva reciclado de residuos electrónicos, Nodo Tau y Nueva Oportunidad/Santa Fe Más.
- Referente del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) y la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE) Rosario y de la Mesa de Cartoneros Rosario.
- Representante de la organización Mesa de Encuentro Barrial.
- Representante del Sindicato La Bancaria Rosario.
- Secretario de sindicato SADO Rosario.
- Secretario de sindicato UTA Rosario.

## Capítulo 5

- **Actualidad jurídica Ambiental (AJA) (2020).** Jurisprudencia al día, Iberoamérica-Argentina.; Recuperado de <https://www.actualidad-juridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-iberoamerica-argentina-conflicto-interjurisdiccional-derivacion-de-aguas/>
- **Arcocha, C. (2008).** «La larga marcha ambiental de la provincia de Santa Fe». E–universitas U.N.R. Journal. Año 01, Volumen 01, págs. 278–294.
- **Banco Mundial (2016).** «Argentina, análisis ambiental del país»; Recuperado de <http://documents1.worldbank.org/curated/en/552861477562038992/pdf/109527-REVISED-PUBLIC-AR-CEA-An%3%a1lisis-Ambiental-de-Pa%3%ads-Segunda-Edici%3%b3n.pdf>
- **Benzaquén, L. et al (2017).** *Los humedales en Argentina. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable*; Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/regioneshumedbaja2.pdf>
- **Bertinat, P.; Chemes, J. (2016).** «Políticas Públicas en el sector de energías renovables. Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental (EJES)». Recuperado de <https://tallerecologista.org.ar/wp-content/uploads/2019/02/InformePolíticasRenovablesVFinal.pdf>
- **Biassatti, N. et al (2016).** «Las Ecoregiones, su conservación y las Áreas Naturales Protegidas de la Provincia de Santa Fe». Ministerio de Ambiente, Santa Fe; Recuperado de [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/229660/1202209/file/LIBRO%20ECOREGIONES\\_web.pdf](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/229660/1202209/file/LIBRO%20ECOREGIONES_web.pdf)
- **Botassi, C. (2004).** «El derecho ambiental en Argentina, en Hileia». Revista de Direito Ambiental da Amazônia, N°3 (Jul–Dez). Brasil: Universidad Nacional da Amazonia; Recuperado de <https://www.cortidh.or.cr/tablas/r27224.pdf>
- **Brieva, C. (2018).** «Caracterización de Cuencas Hídricas. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria»; Recuperado de [https://inta.gob.ar/sites/default/files/caracterizacion\\_de\\_cuencas\\_0.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/caracterizacion_de_cuencas_0.pdf)
- **Burdyslaw, C. (2012).** «¿Qué puede aprender Chile de la experiencia de otros tribunales ambientales en el mundo?», Justicia Ambiental, Año IV Diciembre 2012.
- **Casares, M; Czytajlo, N. (2012).** «La ciudad fragmentada y la producción del suelo residencial. Estudios de casos del aglomerado metropolitano Tucumán». Mundo Urbano, UNQ; Recuperado de <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2012/73-numero-40/238-la-ciudad-fragmentada-y-la-produccion-del-suelo-residencia-estudios-de-casos-del-aglomerado-metropolitano-de-tucuman>
- **CEPAL (2018).** Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe; Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf)
- **Chisleanschi, R. (19 de enero de 2021).** «Los desafíos ambientales de Argentina en el 2021». Mongabay–LATAM; Recuperado de <https://es.mongabay.com/2021/01/desafios-ambientales-argentina-2021-deforestacion-humedales-agronegocios/>
- **Ciasfe 2 (2015).** «Corredores Biológicos»; Recuperado de <https://www.ciasfe2.org.ar/interes-general/corredores-biologicos/>
- **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (21 de marzo de 1992).**
- **Conversatorio Taller Ecologista (21 de setiembre de 2020).** Calidad de aire, debate con funcionarios y legisladores. Recuperado de <https://tallerecologista.org.ar/calidad-de-aire-debate-con-funcionarios-y-legisladorxs>
- **Corte Interamericana de derechos humanos (2007).** «El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de derechos humanos». Recuperado de <https://www.cidh.oas.org/countryrep/AccessoDESC07sp/Accessodesci-ii.sp.htm>
- **Corte Suprema de Justicia de la Nación (2019).** Sentencia 3/12/19 causa «Buenos Aires, Provincia c/ Santa Fe, Provincia s/ Acción Declarativa de inconstitucionalidad; en Jurisprudencia al día Iberoamérica Argentina, Actualidad jurídica ambiental- AJA, 29/01/2020.
- **Corte Suprema de Justicia de la Nación (2020).** Fallo sobre regulación del agua, caudal mínimo permanente del río Atuel. Recuperado de <https://www.cij.gov.ar/nota-37764-La-Corte-Suprema-fij-un-caudal-m-nimo-permanente-para-el-r-o-Atuel.html>
- **CREA Asociación Civil (2020).** Mapa Legal; Recuperado de <https://www.crea.org.ar/mapalegal/>
- **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2019).** Progresos y desafíos de los Derechos en la provincia de Santa Fe. Evaluación del estado de avance», ISBN 978–987–47160–3–3; Recuperado de <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/institucionales/area-de-investigacion-y-evaluacion-en-derechos-humanos>
- **De Luis García, E (2018).** «El medio ambiente sano: la consolidación de un derecho» en *Juris Tantum* Revista Boliviana de Derecho, N°25, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- **El Auditor (06 de febrero de 2020).** Santa Fe: sus ecosistemas, su ley y el primer foro nacional; Recuperado de [https://elauditor.info/actualidad/santa-fe--sus-ecosistemas--su-ley-y-el-primer-foro-nacional\\_a5e397b94ac76125e764ef58e](https://elauditor.info/actualidad/santa-fe--sus-ecosistemas--su-ley-y-el-primer-foro-nacional_a5e397b94ac76125e764ef58e)



- **El Litoral (2 de febrero 2021)**. Hynes: «Es urgente reglamentar la ley de humedales en Santa Fe». Recuperado de [https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/280442-hynes-es-urgente-reglamentar-la-ley-de-humedales-en-santa-fe-diputada-provincial-politica.html](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/280442-hynes-es-urgente-reglamentar-la-ley-de-humedales-en-santa-fe-diputada-provincial-politica.html)
- **Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2019)**. Informe Ambiental Anual 2019; Recuperado de <https://farn.org.ar/informe-ambiental-farn/>
- **Giraut, M. et al (2002)**. «Cartografía hídrica superficial digital de la provincia de Santa Fe. Subsecretaría Nacional de Recursos Hídricos e Instituto Nacional del Agua»; Recuperado de <http://www.bibliotecapca.org.ar/greenstone/collect/facagr/index/assoc/HASH0105.dir/doc.pdf>
- **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (5 de junio de 2020)**. Perotti presentó la agenda para el desarrollo sostenible santa fe 2020. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/267683/>
- **Gobierno de Santa Fe (2019)**. Estrategia provincial de cambio climático; Recuperado de [https://www.santafe.gov.ar/documentos//Estrategia\\_Provincia\\_de\\_Cambio\\_Climatico-](https://www.santafe.gov.ar/documentos//Estrategia_Provincia_de_Cambio_Climatico-)
- **Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2020)**. Informe de gestión 2020. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/237238>
- **Ministerio Público de la Acusación (2018)**. Guía de Actuación Fiscal para la Investigación de delitos ambientales, Poder Judicial, Provincia de Santa Fe. Recuperado de [https://mpa.santafe.gov.ar/regulations\\_files/5b7ea6b985311\\_Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%20155.pdf](https://mpa.santafe.gov.ar/regulations_files/5b7ea6b985311_Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%20155.pdf)
- **Hernandez, X. (04 de julio de 2018)**. Se reglamentó el fondo para la protección de los bosques nativos, en Infocampo. Recuperado de <https://www.infocampo.com.ar/se-reglamento-el-fondo-fiducitario-para-la-proteccion-ambiental-de-los-bosques-nativos/>
- **Infocampo (18/01/2016)**. Afirman que Santa Fe pierde casi 20.000 hectáreas de bosque por año. Recuperado de <https://www.infocampo.com.ar/afirman-que-santa-fe-pierde-casi-20-000-hectareas-de-bosque-cada-ano/>
- **Informe Anual Ministerio Público Fiscal, Procuración General de la Nación (2011)**. p. 314/317. Recuperado de [https://www.mpf.gov.ar/transparencia-activa/files/2017/09/informe-anual-2011\\_actualizado-al-13-3-2012.pdf](https://www.mpf.gov.ar/transparencia-activa/files/2017/09/informe-anual-2011_actualizado-al-13-3-2012.pdf)
- **Ingaramo, M. (2018)**. «Estado y políticas sociales en el espejo del enfoque de los derechos humanos. El caso de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe». Ponencia presentada en Congreso 2018 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, LASA, Barcelona, España del 23 de mayo al 26 de mayo de 2018.
- **INTI (2016)**. Censo de Energía Solar Térmica 2016. Mapa del sector en Argentina; Recuperado de <https://www.infocampo.com.ar/afirman-que-santa-fe-pierde-casi-20-000-hectareas-de-bosque-cada-ano/>
- **Isuani, F.; Gutierrez, R. (2014)**. «La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina». Revista Administración Pública 48. Rio de Janeiro. pp. 295–322.
- **Minaverry, C (2015)**. «El avance de la implementación de los tribunales ambientales en América Latina», Gestión y Ambiente, vol. 18 (2): 95–108 diciembre.
- **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020)**. Datos Abiertos de Ambiente. Porcentaje y superficie de áreas naturales protegidas por provincia. Recuperado de <http://datos.ambiente.gov.ar/dataset/superficie-porcentaje-y-numero-de-areas-naturales-protegidas/archivo/986deea3-d8ef-4d92-8155-c5099d5edfab>
- **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020)**. Informe de superficies afectadas por incendios en el Delta e islas del Río Paraná. Enero–Septiembre 2020. Dirección Nacional de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio; Recuperado de: [https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/informe\\_superficies\\_afectadas\\_por\\_incendios\\_2020\\_piecas-dp\\_final.pdf](https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/informe_superficies_afectadas_por_incendios_2020_piecas-dp_final.pdf)
- **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020)**. Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS). Recuperado de <https://www.argentina.gov.ar/ambiente/ordenamiento-territorial/piecas>
- **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020)**. Informe de estado del ambiente. Recuperado de <https://www.argentina.gov.ar/ambiente/informeambiental>
- **Ministerio de Defensa (30 de noviembre de 2020)**. Rossi presentó el nuevo Sistema de Alerta Temprana (SAT) del Servicio Meteorológico Nacional; Recuperado de <https://www.argentina.gov.ar/noticias/rossi-presento-el-nuevo-sistema-de-alerta-temprana-sat-del-servicio-meteorologico-nacional>
- **Ministerio de Obras Públicas (06/04/2021)**. «Katopodis participó del 3º encuentro del Comité de los Bajos Submeridionales». Recuperado de <https://www.argentina.gov.ar/noticias/katopodis-participo-del-3o-encuentro-del-comite-de-los-bajos-submeridionales>
- **Ministerio de Producción Ciencia y Tecnología de la provincia de Santa Fe (06 de agosto de 2020)**. La provincia recuerda que la quema de pastizales está prohibida en el territorio santafesino. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/268150/>
- **Ministerio de Seguridad (2021)**. ¿Qué es el SINAGIR?. Recuperado de <https://www.argentina.gov.ar/sinagir/institucional>
- **Ministerio Público Fiscal (2018)**. *El derecho a un Medio Ambiente Sano. Dictámenes del Ministerio Público Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012–2018)*, Cuadernillo N°10, Colección de dictámenes sobre derechos humanos, Dirección General de derechos humanos, Buenos Aires: Ministerio Público Fiscal.
- **Monti, M. (agosto 2019)**. Observatorio Santafesino de Suelos. Agromensajes, págs. 27–29; Recuperado de <https://fcagr.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2019/09/10AM54.pdf>
- **Observatorio Ambiental UNR (2020)**. Evaluación de la calidad del aire. Conclusiones y recomendaciones; Recuperado de <http://observatorioambiental.org/evaluacion-de-la-calidad-de-aire-conclusiones-y-recomendaciones/>
- **OCDE (2020)**. Gobernanza del Agua en Argentina. Recuperado de <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/53ee8b2e-es/index.html?itemId=/content/publication/53ee8b2e-es>
- **ONU (2018)**. *Principios Marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente. Las principales obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible*, Relator Especial de ONU sobre derechos humanos y medio ambiente. Recuperado de [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP\\_ReportSpanish.PDF](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP_ReportSpanish.PDF)
- **ONU (2018)**. *Principios Marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente. Las principales obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible*, Relator Especial de ONU sobre derechos humanos y medio ambiente. Recuperado de [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP\\_ReportSpanish.PDF](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP_ReportSpanish.PDF)

- **ONU (2019)**. No dejar a nadie atrás; Recuperado de <https://www.acnur.org/5c93e4c34.pdf>
- **Página 12 (28 de octubre de 2020)**. Trigo transgénico: más de 1000 científicos advierten que es riesgoso para la salud y el ambiente; Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/302009-trigo-transgenico-mas-de-1000-cientificos-advierten-que-es-r>
- **Palazzi, M. (20 de octubre de 2020)**. «Perspectiva ambiental, el presupuesto en déficit, en Dos ambientes noticias verdes»; Recuperado de <http://dosambientes.net/en-debate/perspectiva-ambiental-el-presupuesto-en-deficit/>
- **Pineda, V. (2020)**. «Urbanismo feminista y ecologismo. La vida en el centro»; Recuperado de <https://www.ciudadfeminista.cl/post/urbanismo-feminista-y-ecologismo-la-vida-en-el-centro>
- **Poder Judicial de la Nación (2020)**. Propuesta de creación de Juzgados Federales ambientales en todo el país. Consejo de la Magistratura, 17/08.
- **Red Universitaria de Ambiente y Salud (REDUAS) (16 de setiembre de 2021)**. Declaración de pueblos fumigados de Córdoba; Recuperado de <https://reduas.com.ar/declaracion-de-pueblos-fumigados-de-cordoba-2019/>
- **Relator Especial de ONU en materia de Medio Ambiente y derechos humanos, John Knox (2018)**. Principios marco sobre los derechos humanos y el Medio Ambiente. Recuperado de [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP\\_ReportSpanish.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP_ReportSpanish.pdf)
- **Riquelme Salazar, C (2013)**. «Los tribunales ambientales en Chile. ¿Un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental?», Revista Catalana de Dret Ambiental, vol 4, No 1.
- **Sbdar, C (2017)**. «Tribunales especializados para la tutela efectiva del ambiente» en La Ley, 16/03/2017; Recuperado de <https://www.cij.gov.ar/nota-25245-Tribunales-especializados-para-la-tutela-efectiva-del-ambiente.html>
- **Sitio web oficial Cámara Argentina de Industria, Comercio y Servicios de Santa Lorenzo**. <https://www.camara-sl.org.ar/website/comenzo-el-programa-de-monitoreo-continuo-de-la-calidad-del-aire-para-el-cordon-industrial/>
- **Svampa, M. (2019)**. «Las fronteras del neoextractivismo en América Latina». CALAS; Recuperado de [http://calas.lat/sites/default/files/svampa\\_neoextractivismo.pdf](http://calas.lat/sites/default/files/svampa_neoextractivismo.pdf)
- **Taller Ecologista (8 de marzo de 2021)**. Hidrovía: las poblaciones que no son escuchadas y los impactos que no se ven; Recuperado de <https://tallerecologista.org.ar/hidrovia-nota-de-opinion-de-taller-ecologista/>
- **UNER Noticias (26 de enero de 2019)**. Campamento Sanitario: de la universidad a la comunidad; Recuperado de <https://noticias.uner.edu.ar/notas/9371/campamento-sanitario-de-la-universidad-a-la-comunidad>
- **Valls, M (2014)**. «Está funcionando la Oficina de Justicia Ambiental de la Corte Suprema de Justicia de la Nación -Comentario a la Acordada 1/2014 de la CSJN», eDial.com – DC1CB5. Publicado el 06/5/2014.
- **Vazquez Duplat, A.M. (2016)**. «Feminismo y extractivismo urbano: notas exploratorias». Nueva Sociedad N° 265; Recuperado de <https://nuso.org/articulo/feminismo-y-extractivismo-urbano-notas-exploratorias/>
- **Protocolo de San Salvador (1988)**
- **Decreto Nacional 831 (23 de abril de 1993)**. *Reglamenta la ley de Residuos Peligrosos.*
- **Decreto Nacional 522 (05 de junio de 1997)**. *Reglamentación de la ley 22.344.*
- **Decreto Provincial 3.137 (22 de setiembre de 2015)**. *Estado de Emergencia Hídrica en el territorio de la Provincia de Santa Fe.*
- **Decreto Provincial 3.331 (13 de diciembre de 2006)**. *Reglamentario de la Ley 12.175.*
- **Decreto Provincial 5.242 (30 de diciembre de 2014)**. *Reglamentación de la ley 13.372 Ordenamiento de Bosques Nativos.*
- **Decreto Provincial 042 (02 de febrero de 2009)**. *Aprobación de la Primera Etapa. Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos.*
- **Ley Nacional 20.284 (16 de abril 1973)**. *Contaminación Atmosférica (no reglamentada)*
- **Ley Nacional 21.836 (06 de julio de 1978)**. *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.*
- **Ley Nacional 22.344 (01 diciembre de 1980)**. *Convenio Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.*
- **Ley Nacional 22.351 (04 de noviembre de 1980)**. *Parques Nacionales.*
- **Ley Nacional 22.421 (05 de marzo de 1981)**. *Conservación de la Fauna.*
- **Ley Nacional 23.778 (10 en mayo de 1990)**. *Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono.*
- **Ley Nacional 23.918 (21 de marzo de 1991)**. *Convenio sobre las Especies Migratorias de animales silvestres.*
- **Ley Nacional 23.919 (21 de marzo de 1991)**. *Convención de Ramsar sobre los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.*
- **Ley Nacional 23.922 (21 de marzo de 1991)**. *Convenio de Basilea.*
- **Ley Nacional 24.051 (17 de diciembre de 1991)**. *Residuos Peligrosos.*
- **Ley Nacional 24.071 (4 de abril de 1992)**. *Convención 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.*
- **Ley Nacional 24.295 (7 diciembre de 1993)**. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.*
- **Ley Nacional 24.375 (7 setiembre de 1994)**. *Convenio sobre la Diversidad Biológica.*
- **Ley Nacional 24.543 (13 de setiembre de 1995)**. *Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar.*
- **Ley Nacional 24.701 (25 de setiembre de 1996)**. *Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.*
- **Ley Nacional 25.278 (06 de julio de 2000)**. *Convenio de Rotterdam.*
- **Ley Nacional 25.438 (20 de junio de 2001)**. *Protocolo de Kyoto sobre cambio climático.*
- **Ley Nacional 25.612 (03 de julio de 2002)**. *Gestión Integral de Residuos Industriales y de actividades de servicios.*
- **Ley Nacional 26.639 (30 de setiembre de 2010)**. *Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial.*
- **Ley 25.675 (06 de noviembre de 2002)**. *General del Ambiente.*
- **Ley Nacional 26.011 (16 de diciembre de 2004)**. *Convenio de Estocolmo.*
- **Ley Nacional 26.331 (28 de noviembre de 2007)**. *Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos.*
- **Ley Nacional 26.648 (13 de octubre de 2010)**. *Parques Nacionales.*
- **Ley Nacional 26.815 (28 de noviembre de 2012)**. *Manejo de fuego. Creación*

## Normativa – Capítulo 5

- **Constitución de la Nación Argentina (1994)**
- **Constitución de la Provincia de Santa Fe (1962)**

- **Ley Nacional 27.287 (20 de octubre de 2016).** *Sistema nacional para la gestión integral del riesgo y la protección civil.*
- **Ley Nacional 27.431 (27 de diciembre de 2017).** *Presupuesto Nacional 2018.*
- **Ley Nacional 27.520 (20 de noviembre de 2019).** *Presupuestos Mínimos Cambio Climático.*
- **Ley Nacional 27.566 (24 de septiembre 2020).** *Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y el Acceso a la Justicia sobre temas ambientales en América Latina y el Caribe.*
- **Ley Nacional 27.604 (04 de diciembre de 2020).** *Modifica ley nacional 26.815.*
- **Ley Provincial 11.723 (06 de diciembre de 1995).** *Marco Ambiental de la provincia de Buenos Aires.*
- **Ley Provincial 2.756 (10 de enero de 1986).** *Orgánica de Municipalidades.*
- **Ley Provincial 10.000 (26 de noviembre de 1986).** *Protección de Intereses Difusos. Acción Popular.*
- **Ley Provincial 10.396 (23 de noviembre de 1989).** *Defensoría del Pueblo.*
- **Ley Provincial 10.552 (21 de marzo de 1991).** *Degradación de los suelos.*
- **Ley Provincial 11.273 (28 de setiembre de 1995).** *Productos Fito-sanitarios.*
- **Ley Provincial 11.872 (02 de julio de 2001).** *Desmalezamiento por quema.*
- **Ley Provincial 12.175 (30 de octubre de 2003).** *Sistema provincial de áreas naturales protegidas.*
- **Ley Provincial 12.366 (25 de noviembre de 2004).** *Riesgo Forestal.*
- **Ley Provincial 13.372 (03 de diciembre 2013).** *Mapa de Ordenamiento de Bosques Nativos.*
- **Ley Provincial 13.740 (16 de febrero de 2018).** *Ley de aguas de Santa Fe.*
- **Ley Provincial 13.836 (29 de noviembre de 2018).** *Ley del árbol.*
- **Ley Provincial 13.920 (21 de noviembre de 2019).** *Ley orgánica de ministerios del poder ejecutivo.*
- **Ley Provincial 13.932 (28 de noviembre de 2019).** *Preservación, conservación, defensa y mejoramiento de los humedales y sus elementos constitutivos.*
- **Ley Provincial 13.959 (28 de noviembre de 2019).** *Gestión Integral de Residuos Peligrosos.*
- **Ley Provincial 14.019 (30 de noviembre de 2020).** *Acción Climática.*
- **Resolución Nacional 123 (30 de agosto de 2006).** **Normas para la Protección Ambiental**
- **Resolución Nacional 41 (7 de octubre de 2020).** *Aprobación trigo IND-ØØ412-7.*
- **Resolución Nacional FG 154/2018**
- **Resolución FG 155/2018**
- **Resolución FGN 262/2018**
- **Resolución Provincial 201 (21 de diciembre de 2004).** *Calidad del aire.*
- **Ordenanza Municipalidad de San Lorenzo 686 (22 de noviembre de 2011).** *Medición calidad del aire.*
- **Resolución COFEMA 230 (20 de marzo de 2012).** *Bosques Nativos.*
- **Resolución Provincial 1069 (25 de octubre de 2017).** *Observatorio Santafesino de Suelos.*

## Entrevistas – Capítulo 5

- Abogado especialista en derecho ambiental UBA.
- Abogada especialista en derecho ambiental UNR.
- Defensor del Pueblo adjunto de la Provincia de Santa Fe.
- Diputada provincial del bloque socialista y ex Ministra de Ambiente 2015–2019.
- Diputado provincial Frente Social y Popular. Mandato 2019–2023.
- Diputado provincial. Presidente del bloque socialista. Mandato 2019–2023.
- Director del Observatorio Ambiental UNR.
- Director del Instituto de Salud Socioambiental de la Facultad de Ciencias Médicas UNR.
- Ex Ministro de Ambiente de la Provincia de Santa Fe 2015–2019.
- Fiscal Regional 1, Santa Fe.
- Fiscal Regional 2, Rosario.
- Fiscal y Coordinador del área medio ambiente en la Auditoría de gestión del MPA.
- Ministro de Producción, Ciencia y Tecnología gestión 2019–2023.
- Procurador general de la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe.
- Referente de la organización ecologista Acción Colectiva.
- Referente de la organización ecologista Equidista.
- Referente de organización ecologista (Valeria Barros).
- Referentes de la organización ecologista El Paraná no se toca.
- Referentes de la organización ecologista Taller Ecologista.
- Secretario de Ambiente Municipalidad de Rosario 2019–2023.

## Capítulo 6

- **CEPAL (2020).** «Cuidados y mujeres en tiempos de COVID–19: la experiencia en la Argentina», Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/153), Santiago de Chile.
- **Chisleanschi, R. (2020).** Las deudas ambientales de Argentina en 2020: incendios y sequía, más deforestación y actividades extractivas estimuladas por la pandemia. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2020/12/deudas-ambientales-argentina-2020-balance-ambiental-incendios-forestales-y-sequia-deforestacion-actividades-extractivas-pandemia/>
- **El Litoral (2020).** Pandemia y medio ambiente, naturaleza y humanidad... vinculando lo indisociable. Recuperado de [https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/261710-pandemia-y-medio-ambiente-naturaleza-y-humanidad-vinculando-lo-indisociable-por-romina-ghirardi-opinion.htm](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/261710-pandemia-y-medio-ambiente-naturaleza-y-humanidad-vinculando-lo-indisociable-por-romina-ghirardi-opinion.htm)
- **Fernández Álvarez, M.; Pacífico, F. y Señorans, D. (2020).** Parar la olla durante la pandemia; Revista Anfibia. Recuperado de <http://revistaanfibia.com/ensayo/parar-la-olla-durante-la-pandemia/>
- **Grupo La Provincia (2021).** Recuperado de <https://www.grupolaprovincia.com/politica/cooperativas-piden-que-se-incluya-a-unos-40-mil-asociados-dentro-del-programa-potenciar-trabajo-677713>
- **Infobae (2020).** Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2020/12/17/ley-ramona-el-gobierno-pagara-un-bono-de-5000-a-los-esenciales-de-las-organizaciones-sociales/>
- **Jefatura de Gabinete de ministros (2020).** La Separata COVID–19. Catálogo de Derechos y Servicios Esenciales a la Ciudadanía; marzo

2020; Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/servicios\\_coronavirus\\_final\\_270420202.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/servicios_coronavirus_final_270420202.pdf)

• **Lopez, M. (2020)**. El futuro ¿ya llegó?. Recuperado de <https://noticiasungs.ungs.edu.ar/?portfolio=el-futuro-ya-llego>

• **Página 12 (2020)**. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/260783-la-pandemia-de-los-agrotoxicos>

• **Página 12 (2020)**. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/330565-la-cooperativa-esta-en-marcha>

• **Página 12 (2021)**. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/330565-la-cooperativa-esta-en-marcha>

• **Perfil (2020)**. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/universidades/daniel-arroyo-es-una-deuda-de-la-politica-argentina-que-haya-4-millones-de-hacinados.phtml>

• **Plan de Desarrollo Integral (2020)**. Propuestas para la Argentina post pandemia; Recuperado de [https://plandesarrollohumanointegral.com.ar/wp-content/uploads/2020/11/plan\\_web.pdf](https://plandesarrollohumanointegral.com.ar/wp-content/uploads/2020/11/plan_web.pdf)

• **Sitio Web Argentina.gob.ar (2020)**. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/node/235892>

• **Sitio Web Argentina.gob.ar (2021)**. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/medidas-del-estado-argentino-para-la-proteccion-de-los-derechos-humanos-durante-la-pandemia>

• **Sitio Web del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2020)**. Noticias. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/267875/>

• **Svampa, M. (2019)**. Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. CALAS. Recuperado de [http://calas.lat/sites/default/files/svampa\\_neoextractivismo.pdf](http://calas.lat/sites/default/files/svampa_neoextractivismo.pdf)

• **Svampa, M. (2020)**. Reflexiones para un mundo post-coronavirus; Nueva Sociedad. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/reflexiones-para-un-mundo-post-coronavirus/>

• **Tiempo argentino (2020)**. Recuperado de <https://www.tiempoar.com.ar/nota/los-cooperativistas-y-monotributistas-reclaman-inclusion-en-las-medidas-economicas>

• **Tiempo Argentino (2020)**. Recuperado de <https://www.tiempoar.com.ar/nota/el-gobierno-relanza-un-subsidio-para-las-cooperativas-de-trabajo>

• **UNL (2020)**. Recuperado de [https://www.unl.edu.ar/noticias/news/view/pandemia\\_sociedad\\_y\\_naturaleza\\_en\\_un\\_momento\\_bisagra#.YInAJNJKhdi](https://www.unl.edu.ar/noticias/news/view/pandemia_sociedad_y_naturaleza_en_un_momento_bisagra#.YInAJNJKhdi)





**Anexo**



## Anexo.

### Tablas de análisis estadístico sobre la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y la Encuesta Anual de Hogares Urbanos

Se utilizaron las bases de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) como insumo para el análisis del estado de avance de cada uno de los derechos.

Se presentan entonces las tablas resumen construidas para los indicadores requeridos, con sus correspondientes coeficientes de variación (CV) y su desvío estándar (DS).

A su vez, los coeficientes de variación obtenidos se clasifican en tres tipos de estimaciones, teniendo en cuenta que dicho cálculo es una aproximación conservadora:

- 1) estimaciones aceptables: aquellas con CV estimados menores al 16%
- 2) estimaciones con precisión baja: aquellas con CV estimados mayores al 16% y menores al 25%
- 3) estimaciones no confiables: aquellas con CV estimados mayores al 25%

## 1. Poblaciones estimadas. Total de hogares y población ponderados y sin ponderar

**TABLA 1.1.** Total de hogares y población. Datos sin ponderar y ponderados. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Jurisdicción	3°2010	3°2013	3°2016	3°2019	2°2020
<b>Gran Rosario</b>					
Población EPH – Sin ponderar	<b>2.397</b>	<b>2.224</b>	<b>2.045</b>	<b>1.816</b>	<b>1.743</b>
Población EPH – Ponderada	1.262.345	1.285.911	1.289.165	1.314.593	1.320.744
Hogares EPH – Sin ponderar	776	755	699	626	576
Hogares EPH – Ponderados	422.000	434.033	446.157	467.427	473.335
<b>Gran Santa Fe</b>					
Población EPH – Sin ponderar	<b>1.694</b>	<b>1.541</b>	<b>1.704</b>	<b>1.580</b>	<b>1.332</b>
Población EPH – Ponderada	506.657	521.872	517.222	530.522	533.690
Hogares EPH – Sin ponderar	529	495	557	559	442
Hogares EPH – Ponderados	155.673	168.130	169.743	192.511	172.961
<b>Provincia de Santa Fe</b>					
Población EAHU – Sin ponderar	<b>6.700</b>	<b>5.575</b>	-	-	-
Población EAHU – Ponderada	2.973.032	3.028.308	-	-	-
Hogares EAHU – Sin ponderar	2.163	1.871	-	-	-
Hogares EAHU – Ponderados	960.796	999.715	-	-	-

- Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

## 2. Tasa general de desempleo desagregado por sexo-género, edad, nivel educativo

**TABLA 2.1.** Tasa general de desempleo. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Tasa general de desempleo	3°2010			3°2013			3°2016			3°2019			2°2020		
	Tgd	CV(%)	DS	Tgd	CV(%)	DS	Tgd	CV(%)	DS	Tgd	CV(%)	DS	Tgd	CV(%)	DS
<b>Gran Rosario</b>	8,0%	12,9	1,0	7,7%	12,9	1,0	9,3%	12,7	1,2	8,7%	13,5	1,2	17,9%	8,3	1,5
<b>Gran Santa Fe</b>	6,5%	16,9	1,1	5,2%	19,5	1,0	3,8%	24,1	0,9	5,0%	19,7	1,0	20,3%	9,2	1,9
<b>Provincia de Santa Fe</b>	7,6%	9,1	0,7	6,5%	9,5	0,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tgd: Tasa general de desempleo // - Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**TABLA 2.2.** Tasa general de desempleo por sexo. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Tasa general de desempleo por sexo	3°2010			3°2013			3°2016			3°2019			2°2020		
	Td	CV(%)	DS	Td	CV(%)	DS	Td	CV(%)	DS	Td	CV(%)	DS	Td	CV(%)	DS
<b>Gran Rosario</b>	8,0%	12,9	1,0	7,7%	12,9	1,0	9,3%	12,7	1,2	8,7%	13,5	1,2	17,9%	8,3	1,5
• Varones	7,7%	17,2	1,3	5,4%	20,0	1,1	7,7%	22,4	1,7	8,4%	22,4	1,9	17,7%	13,0	2,3
• Mujeres	8,5%	20,3	1,7	11,1%	17,3	1,9	11,5%	21,3	2,5	9,0%	23,8	2,1	18,1%	15,7	2,8
<b>Gran Santa Fe</b>	6,5%	16,9	1,1	5,2%	19,5	1,0	3,8%	24,1	0,9	5,0%	19,7	1,0	20,3%	9,2	1,9
• Varones	6,0%	24,0	1,4	3,4%	33,8	1,2	2,7%	26,3	0,7	5,6%	26,3	1,5	21,3%	12,3	2,6
• Mujeres	7,1%	28,1	2,0	7,8%	24,3	1,9	5,2%	26,5	1,4	4,2%	26,4	1,1	19,0%	16,3	3,1
<b>Provincia de Santa Fe</b>	7,6%	9,1	0,7	6,5%	9,5	0,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Varones	6,4%	12,2	0,8	4,4%	14,4	0,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Mujeres	9,2%	12,4	1,1	9,6%	12,4	1,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Td: Tasa de desempleo // - Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**TABLA 2.3.** Tasa general de desempleo por grupos de edad. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Tasa general de desempleo por grupos de edad	3°2010			3°2013			3°2016			3°2019			2°2020		
	Td	CV(%)	DS	Td	CV(%)	DS	Td	CV(%)	DS	Td	CV(%)	DS	Td	CV(%)	DS
<b>Gran Rosario</b>	<b>8,0%</b>	<b>12,9</b>	<b>1,0</b>	<b>7,7%</b>	<b>12,9</b>	<b>1,0</b>	<b>9,3%</b>	<b>12,7</b>	<b>1,2</b>	<b>8,7%</b>	<b>13,5</b>	<b>1,2</b>	<b>17,9%</b>	<b>8,3</b>	<b>1,5</b>
• 18 a 30 años	12,1%	20,5	2,5	15,2%	17,6	2,7	15,8%	21,6	3,4	17,0%	22,8	3,9	30,2%	15,1	4,6
• 31 a 60 años	6,4%	18,4	1,2	4,6%	22,4	1,0	6,9%	23,8	1,6	5,5%	26,2	1,5	13,4%	13,6	1,8
• 60 años y más	1,4%	39,8	0,5	0,0%	38,5	0,0	2,2%	31,2	0,7	4,7%	30,9	1,5	11,8%	33,5	4,0
<b>Gran Santa Fe</b>	<b>6,5%</b>	<b>16,9</b>	<b>1,1</b>	<b>5,2%</b>	<b>19,5</b>	<b>1,0</b>	<b>3,8%</b>	<b>24,1</b>	<b>0,9</b>	<b>5,0%</b>	<b>19,7</b>	<b>1,0</b>	<b>20,3%</b>	<b>9,2</b>	<b>1,9</b>
• 18 a 30 años	12,9%	24,6	3,2	12,4%	24,9	3,1	11,8%	27,2	3,2	13,0%	26,8	3,5	36,0%	17,3	6,2
• 31 a 60 años	3,8%	27,6	1,0	2,2%	33,7	0,8	0,9%	26,3	0,2	2,4%	26,3	0,6	16,0%	12,2	1,9
• 60 años y más	0,0%	38,5	0,0	3,3%	40,8	1,3	2,2%	31,3	0,7	0,0%	31,3	0,0	18,5%	32,5	6,0
<b>Provincia de Santa Fe</b>	<b>7,6%</b>	<b>9,1</b>	<b>0,7</b>	<b>6,5%</b>	<b>9,5</b>	<b>0,6</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• 18 a 30 años	12,3%	12,6	1,5	12,7%	12,6	1,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• 31 a 60 años	5,2%	13,2	0,7	3,6%	16,1	0,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• 60 años y más	2,4%	19,4	0,5	2,4%	19,1	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Td: Tasa de desempleo // - Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**TABLA 2.4.** Tasa general de desempleo por nivel educativo. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Tasa general de desempleo por nivel educativo	3°2010			3°2013			3°2016			3°2019			2°2020		
	Td	CV(%)	DS	Td	CV(%)	DS	Td	CV(%)	DS	Td	CV(%)	DS	Td	CV(%)	DS
<b>Gran Rosario</b>	<b>8,0%</b>	<b>12,9</b>	<b>1,0</b>	<b>7,7%</b>	<b>12,9</b>	<b>1,0</b>	<b>9,3%</b>	<b>12,7</b>	<b>1,2</b>	<b>8,7%</b>	<b>13,5</b>	<b>1,2</b>	<b>17,9%</b>	<b>8,3</b>	<b>1,5</b>
• Sin instrucción y Primaria Incompleta (incluye ed. esp.)	15,8%	39,8	6,3	0,0%	39,8	0,0	11,9%	36,8	4,4	3,0%	37,8	1,2	12,2%	39,9	4,9
• Primaria completa y Secundaria incompleta	10,2%	20,5	2,1	7,3%	22,8	1,7	13,6%	22,6	3,1	13,9%	24,1	3,4	28,7%	15,1	4,3
• Secundaria completa y Superior incompleto	6,8%	22,7	1,5	11,3%	17,3	2,0	9,1%	26,4	2,4	9,6%	25,5	2,4	15,7%	17,0	2,7
• Superior completo	4,9%	37,0	1,8	3,6%	36,9	1,3	2,7%	28,9	0,8	1,8%	28,6	0,5	10,7%	28,6	3,1
<b>Gran Santa Fe</b>	<b>6,5%</b>	<b>16,9</b>	<b>1,1</b>	<b>5,2%</b>	<b>19,5</b>	<b>1,0</b>	<b>3,8%</b>	<b>24,1</b>	<b>0,9</b>	<b>5,0%</b>	<b>19,7</b>	<b>1,0</b>	<b>20,3%</b>	<b>9,2</b>	<b>1,9</b>
• Sin instrucción y Primaria Incompleta (incluye ed. esp.)	0,0%	40,8	0,0	0,0%	40,8	0,0	0,0%	36,8	0,0	0,0%	36,8	0,0	12,7%	36,8	4,7
• Primaria completa y Secundaria incompleta	10,6%	24,6	2,6	7,4%	28,2	2,1	4,6%	26,8	1,2	8,7%	26,8	2,3	31,1%	15,2	4,7
• Secundaria completa y Superior incompleto	6,0%	27,9	1,7	5,9%	28,1	1,7	3,1%	26,5	0,8	4,2%	26,5	1,1	20,9%	16,3	3,4
• Superior completo	2,0%	34,9	0,7	1,9%	34,5	0,7	4,0%	27,2	1,1	2,5%	26,8	0,7	10,0%	26,8	2,7
<b>Provincia de Santa Fe</b>	<b>7,6%</b>	<b>9,1</b>	<b>0,7</b>	<b>6,5%</b>	<b>9,5</b>	<b>0,6</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Sin instrucción y Primaria Incompleta (incluye ed. esp.)	12,4%	19,2	2,4	1,8%	20,0	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Primaria completa y Secundaria incompleta	9,2%	13,3	1,2	8,2%	13,9	1,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Secundaria completa y Superior incompleto	6,8%	15,3	1,0	7,4%	13,9	1,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Superior completo	4,0%	17,8	0,7	2,3%	17,7	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Td: Tasa de desempleo // - Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

### 3. Porcentaje de personas trabajadoras asalariadas frente al total de ocupados, desagregado por sexo-género

**TABLA 3.1.** Porcentaje de personas trabajadoras asalariadas frente al total de ocupados. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Personas trabajadoras asalariadas frente al total de ocupados (%)	3°2010			3°2013			3°2016			3°2019			2°2020		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
<b>Gran Rosario</b>	77,2%	4,8	3,7	73,4%	4,5	3,3	71,9%	3,1	2,3	72,4%	3,1	2,3	72,8%	3,7	2,7
<b>Gran Santa Fe</b>	72,1%	6,1	4,4	69,4%	6,1	4,2	70,5%	4,8	3,4	71,7%	4,8	3,5	77,4%	5,5	4,2
<b>Provincia de Santa Fe</b>	74,7%	3,8	2,8	69,8%	3,8	2,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-

- Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**TABLA 3.2.** Porcentaje de personas trabajadoras asalariadas frente al total de ocupados, desagregado por sexo. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Personas trabajadoras asalariadas frente al total de ocupados (%) por sexo	3°2010			3°2013			3°2016			3°2019			2°2020		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
<b>Gran Rosario</b>	77,2%	4,8	3,7	73,4%	4,5	3,3	71,9%	3,1	2,3	72,4%	3,1	2,3	72,8%	3,7	2,7
• Varones	75,7%	6,7	5,1	69,6%	6,7	4,7	69,3%	5,2	3,6	69,9%	5,3	3,7	72,6%	5,6	4,1
• Mujeres	79,4%	8,2	6,5	79,4%	8,2	6,5	75,6%	6,5	4,9	75,4%	6,2	4,7	73,1%	8,0	5,8
<b>Gran Santa Fe</b>	72,1%	6,1	4,4	69,4%	6,1	4,2	70,5%	4,8	3,4	71,7%	4,8	3,5	77,4%	5,5	4,2
• Varones	68,9%	8,7	6,0	64,1%	8,7	5,6	64,9%	6,8	4,4	66,2%	6,8	4,5	76,1%	8,2	6,3
• Mujeres	76,9%	10,6	8,2	77,4%	10,6	8,2	78,4%	8,2	6,5	78,7%	8,2	6,5	79,1%	10,1	8,0
<b>Provincia de Santa Fe</b>	74,7%	3,8	2,8	69,8%	3,8	2,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Varones	71,1%	4,9	3,5	64,8%	4,9	3,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Mujeres	80,1%	5,7	4,6	77,7%	5,7	4,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-

- Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

#### 4. Tasa de informalidad (% de los ocupados que no cuentan con un trabajo registrado y no se le aplican descuentos a salud y/o pensiones) desagregado por sexo-género y edad

**TABLA 4.1.** Tasa de informalidad. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Tasa de informalidad	3°2010			3°2013			3°2016			3°2019			2°2020		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
<b>Gran Rosario</b>	33,5%	8,0	2,7	34,4%	8,0	2,8	33,7%	6,7	2,3	31,2%	6,7	2,1	25,8%	8,6	2,2
<b>Gran Santa Fe</b>	37,0%	9,7	3,6	28,4%	11,3	3,2	30,6%	8,8	2,7	31,2%	8,8	2,7	15,9%	14,4	2,3
<b>Provincia de Santa Fe</b>	39,0%	5,4	2,1	33,0%	5,8	1,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-

- Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**TABLA 4.2.** Tasa de informalidad, desagregado por sexo. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Tasa de informalidad por sexo	3°2010			3°2013			3°2016			3°2019			2°2020		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
<b>Gran Rosario</b>	33,5%	8,0	2,7	34,4%	8,0	2,8	33,7%	6,7	2,3	31,2%	6,7	2,1	25,8%	8,6	2,2
• Varones	29,5%	11,4	3,4	32,6%	10,8	3,5	30,7%	11,8	3,6	26,8%	13,3	3,6	23,7%	14,9	3,5
• Mujeres	39,0%	11,8	4,6	36,8%	11,8	4,3	37,5%	12,1	4,5	36,0%	12,1	4,4	28,8%	17,7	5,1
<b>Gran Santa Fe</b>	37,0%	9,7	3,6	28,4%	11,3	3,2	30,6%	8,8	2,7	31,2%	8,8	2,7	15,9%	14,4	2,3
• Varones	35,8%	13,4	4,8	28,8%	15,0	4,3	27,9%	13,7	3,8	32,3%	12,8	4,1	15,8%	20,5	3,2
• Mujeres	38,6%	15,6	6,0	27,9%	16,8	4,7	33,7%	14,1	4,7	30,1%	14,1	4,2	16,1%	23,6	3,8
<b>Provincia de Santa Fe</b>	39,0%	5,4	2,1	33,0%	5,8	1,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Varones	35,1%	7,4	2,6	30,7%	7,9	2,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Mujeres	44,2%	7,8	3,4	35,9%	8,5	3,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-

- Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.



**TABLA 4.3.** Tasa de informalidad por grupos de edad. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Tasa de informalidad por grupos de edad	3°2010			3°2013			3°2016			3°2019			2°2020		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
<b>Gran Rosario</b>	<b>33,5%</b>	<b>8,0</b>	<b>2,7</b>	<b>34,4%</b>	<b>8,0</b>	<b>2,8</b>	<b>33,7%</b>	<b>6,7</b>	<b>2,3</b>	<b>31,2%</b>	<b>6,7</b>	<b>2,1</b>	<b>25,8%</b>	<b>8,6</b>	<b>2,2</b>
• 18 a 30 años	41,1%	14,0	5,8	48,1%	12,5	6,0	45,9%	14,0	6,4	41,7%	15,9	6,6	40,5%	20,6	8,3
• 31 a 60 años	28,6%	11,4	3,3	26,1%	11,4	3,0	26,8%	11,6	3,1	27,0%	10,5	2,8	21,4%	13,9	3,0
• 60 años y más	28,2%	42,4	11,9	37,8%	37,0	14,0	37,2%	36,8	13,7	26,6%	39,1	10,4	16,4%	39,9	6,6
<b>Gran Santa Fe</b>	<b>37,0%</b>	<b>9,7</b>	<b>3,6</b>	<b>28,4%</b>	<b>11,3</b>	<b>3,2</b>	<b>30,6%</b>	<b>8,8</b>	<b>2,7</b>	<b>31,2%</b>	<b>8,8</b>	<b>2,7</b>	<b>15,9%</b>	<b>14,4</b>	<b>2,3</b>
• 18 a 30 años	52,6%	16,2	8,5	37,9%	19,4	7,3	46,0%	16,3	7,5	48,1%	16,3	7,8	23,4%	29,4	6,9
• 31 a 60 años	28,5%	13,7	3,9	24,5%	14,6	3,6	24,2%	13,4	3,2	25,3%	11,7	3,0	13,2%	18,1	2,4
• 60 años y más	32,8%	43,1	14,1	23,1%	47,2	10,9	28,1%	36,8	10,3	28,2%	36,8	10,4	53,3%	36,8	19,6
<b>Provincia de Santa Fe</b>	<b>39,0%</b>	<b>5,4</b>	<b>2,1</b>	<b>33,0%</b>	<b>5,8</b>	<b>1,9</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• 18 a 30 años	50,3%	8,6	4,3	44,9%	9,3	4,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• 31 a 60 años	31,3%	7,4	2,3	26,1%	7,9	2,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• 60 años y más	42,9%	21,9	9,4	36,8%	21,2	7,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-

- Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

## 5. Duración en el desempleo desagregado por sexo

**TABLA 5.1.** Duración en el desempleo. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Duración en el desempleo	3°2010			3°2013			3°2016			3°2019			2°2020			
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	
<b>Gran Rosario</b>	<b>100%</b>			<b>100%</b>			<b>100%</b>			<b>100%</b>			<b>100%</b>			
• ...menos de 1 mes	15,3%	33,7	5,2	16,5%	33,7	5,6	12,3%	30,9	3,8	11,4%	31,2	3,6	26,4%	23,6	6,2	
• ...de 1 a 3 meses	27,0%	28,4	7,7	20,3%	33,7	6,9	17,2%	30,9	5,3	24,5%	31,2	7,6	37,2%	18,5	6,9	
• ...más de 3 a 6 meses	10,6%	38,3	4,1	19,1%	33,7	6,5	14,4%	30,9	4,4	20,7%	31,2	6,5	13,3%	29,3	3,9	
• ...más de 6 a 12 meses	20,4%	33,7	6,9	13,8%	38,3	5,3	27,1%	30,9	8,4	12,5%	31,2	3,9	9,9%	29,3	2,9	
• ...más de 1 año	26,7%	28,4	7,6	30,2%	25,4	7,7	29,0%	30,9	9,0	30,9%	31,2	9,6	13,2%	29,3	3,9	
<b>Gran Santa Fe</b>	<b>100%</b>			<b>100%</b>			<b>100%</b>			<b>100%</b>			<b>100%</b>			
• ...menos de 1 mes	8,7%	37,3	3,2	4,4%	38,5	1,7	4,0%	35,3	1,4	2,8%	32,5	0,9	26,9%	21,4	5,7	
• ...de 1 a 3 meses	13,7%	37,3	5,1	17,4%	38,5	6,7	21,6%	35,3	7,6	34,4%	32,5	11,2	53,7%	15,3	8,2	
• ...más de 3 a 6 meses	12,5%	37,3	4,7	11,2%	38,5	4,3	14,9%	35,3	5,3	6,5%	32,5	2,1	7,5%	27,4	2,1	
• ...más de 6 a 12 meses	35,5%	37,3	13,2	23,5%	38,5	9,0	19,1%	35,3	6,7	16,3%	32,5	5,3	3,8%	27,4	1,0	
• ...más de 1 año	29,6%	37,3	11,0	43,5%	33,2	14,5	40,4%	35,3	14,3	40,0%	32,5	13,0	8,1%	27,4	2,2	
<b>Provincia de Santa Fe</b>	<b>100%</b>			<b>100%</b>			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• ...menos de 1 mes	14,3%	19,1	2,7	19,3%	19,2	3,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
• ...de 1 a 3 meses	20,0%	19,1	3,8	24,5%	19,2	4,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
• ...más de 3 a 6 meses	15,4%	19,1	2,9	17,5%	19,2	3,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
• ...más de 6 a 12 meses	21,7%	19,1	4,1	11,2%	19,2	2,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
• ...más de 1 año	28,6%	18,1	5,2	27,5%	19,2	5,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

- Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**TABLA 5.2.** Duración en el desempleo, desagregado por sexo, provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010 y 2013.

Duración en el desempleo desagregado por sexo	3°2010			3°2013		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
<b>Provincia de Santa Fe</b>						
<b>Varones</b>	<b>100,0%</b>			<b>100,0%</b>		
• ...menos de 1 mes	17,7%	20,6	3,6	22,3%	21,9	4,9
• ...de 1 a 3 meses	23,8%	20,6	4,9	20,3%	21,9	4,5
• ...más de 3 a 6 meses	10,5%	20,6	2,2	22,7%	21,9	5,0
• ...más de 6 a 12 meses	23,3%	20,6	4,8	10,0%	21,9	2,2
• ...más de 1 año	24,6%	20,6	5,1	24,7%	21,9	5,4
<b>Mujeres</b>	<b>100,0%</b>			<b>100,0%</b>		
• ...menos de 1 mes	10,9%	20,6	2,2	17,3%	20,6	3,6
• ...de 1 a 3 meses	16,2%	20,6	3,3	27,4%	20,6	5,7
• ...más de 3 a 6 meses	20,2%	20,6	4,2	14,0%	20,6	2,9
• ...más de 6 a 12 meses	20,1%	20,6	4,2	11,9%	20,6	2,5
• ...más de 1 año	32,6%	20,6	6,7	29,3%	20,6	6,0

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EAHU-INDEC.

## 6. Tasas de desempleo de larga duración (más de un año)

**TABLA 6.1.** Tasas de desempleo de larga duración (más de un año). Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Tasa de desempleo de larga duración	3°2010			3°2013			3°2016			3°2019			2°2020		
	Tdld	CV(%)	DS	Tdld	CV(%)	DS	Tdld	CV(%)	DS	Tdld	CV(%)	DS	Tdld	CV(%)	DS
<b>Gran Rosario</b>	2,1%	25,6	0,5	2,3%	22,3	0,5	2,7%	28,3	0,8	2,7%	28,3	0,8	2,4%	28,3	0,7
<b>Gran Santa Fe</b>	1,9%	33,6	0,6	2,3%	27,5	0,6	1,5%	26,2	0,4	2,0%	26,2	0,5	1,7%	26,2	0,4
<b>Provincia de Santa Fe</b>	2,2%	16,0	0,3	1,8%	17,1	0,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tdld: Tasa de desempleo de larga duración // - Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

## 7. Proporción de tasas de participación, desempleo, informalidad, exceso de horas de trabajo y subempleo para distintos sectores poblacionales (mujeres, jóvenes) en relación con estos mismos indicadores para el caso de la población en general

**TABLA 7.1.** Tasa general de desempleo desagregado por mujeres y jóvenes. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Tasa general de desempleo por mujeres y jóvenes	3°2010			3°2013			3°2016			3°2019			2°2020		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
<b>Gran Rosario</b>	<b>8,0%</b>	<b>12,9</b>	<b>1,0</b>	<b>7,7%</b>	<b>12,9</b>	<b>1,0</b>	<b>9,3%</b>	<b>12,7</b>	<b>1,2</b>	<b>8,7%</b>	<b>13,5</b>	<b>1,2</b>	<b>17,9%</b>	<b>8,3</b>	<b>1,5</b>
• Mujeres	8,5%	20,3	1,7	11,1%	17,3	1,9	11,5%	21,3	2,5	9,0%	23,8	2,1	18,1%	15,7	2,8
• 18 a 30 años	12,1%	20,5	2,5	15,2%	17,6	2,7	15,8%	21,6	3,4	17,0%	22,8	3,9	30,2%	15,1	4,6
<b>Gran Santa Fe</b>	<b>6,5%</b>	<b>16,9</b>	<b>1,1</b>	<b>5,2%</b>	<b>19,5</b>	<b>1,0</b>	<b>3,8%</b>	<b>24,1</b>	<b>0,9</b>	<b>5,0%</b>	<b>19,7</b>	<b>1,0</b>	<b>20,3%</b>	<b>9,2</b>	<b>1,9</b>
• Mujeres	7,1%	28,1	2,0	7,8%	24,3	1,9	5,2%	26,5	1,4	4,2%	26,4	1,1	19,0%	16,3	3,1
• 18 a 30 años	12,9%	24,6	3,2	12,4%	24,9	3,1	11,8%	27,2	3,2	13,0%	26,8	3,5	36,0%	17,3	6,2
<b>Provincia de Santa Fe</b>	<b>7,6%</b>	<b>9,1</b>	<b>0,7</b>	<b>6,5%</b>	<b>9,5</b>	<b>0,6</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Mujeres	9,2%	12,4	1,1	9,6%	12,4	1,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• 18 a 30 años	12,3%	12,6	1,5	12,7%	12,6	1,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-

- Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**TABLA 7.2.** Tasa de informalidad, desagregado por mujeres y jóvenes. Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Tasa de informalidad por mujeres y jóvenes	3°2010			3°2013			3°2016			3°2019			2°2020		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
<b>Gran Rosario</b>	<b>33,5%</b>	<b>8,0</b>	<b>2,7</b>	<b>34,4%</b>	<b>8,0</b>	<b>2,8</b>	<b>33,7%</b>	<b>6,7</b>	<b>2,3</b>	<b>31,2%</b>	<b>6,7</b>	<b>2,1</b>	<b>25,8%</b>	<b>8,6</b>	<b>2,2</b>
• Mujeres	39,0%	11,8	4,6	36,8%	11,8	4,3	37,5%	12,1	4,5	36,0%	12,1	4,4	28,8%	17,7	5,1
• 18 a 30 años	41,1%	14,0	5,8	48,1%	12,5	6,0	45,9%	14,0	6,4	41,7%	15,9	6,6	40,5%	20,6	8,3
<b>Gran Santa Fe</b>	<b>37,0%</b>	<b>9,7</b>	<b>3,6</b>	<b>28,4%</b>	<b>11,3</b>	<b>3,2</b>	<b>30,6%</b>	<b>8,8</b>	<b>2,7</b>	<b>31,2%</b>	<b>8,8</b>	<b>2,7</b>	<b>15,9%</b>	<b>14,4</b>	<b>2,3</b>
• Mujeres	38,6%	15,6	6,0	27,9%	16,8	4,7	33,7%	14,1	4,7	30,1%	14,1	4,2	16,1%	23,6	3,8
• 18 a 30 años	52,6%	16,2	8,5	37,9%	19,4	7,3	46,0%	16,3	7,5	48,1%	16,3	7,8	23,4%	29,4	6,9
<b>Provincia de Santa Fe</b>	<b>39,0%</b>	<b>5,4</b>	<b>2,1</b>	<b>33,0%</b>	<b>5,8</b>	<b>1,9</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Mujeres	44,2%	7,8	3,4	35,9%	8,5	3,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• 18 a 30 años	50,3%	8,6	4,3	44,9%	9,3	4,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-

- Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**TABLA 7.3.** Tasa general de actividad o participación desagregado por mujeres y jóvenes.

Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Tasa general de actividad o participación por mujeres y jóvenes	3°2010			3°2013			3°2016			3°2019			2°2020		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
<b>Gran Rosario</b>	<b>53,1%</b>	<b>3,7</b>	<b>2,0</b>	<b>55,8%</b>	<b>3,7</b>	<b>2,1</b>	<b>54,4%</b>	<b>2,4</b>	<b>1,3</b>	<b>54,2%</b>	<b>2,4</b>	<b>1,3</b>	<b>49,4%</b>	<b>2,4</b>	<b>1,2</b>
• Mujeres	42,2%	5,6	2,4	43,6%	5,6	2,5	43,4%	4,2	1,8	45,8%	3,8	1,7	39,3%	4,2	1,6
• 18 a 30 años	62,1%	7,3	4,6	68,2%	7,3	5,0	64,1%	6,0	3,8	63,1%	6,2	3,9	54,8%	6,0	3,3
<b>Gran Santa Fe</b>	<b>50,7%</b>	<b>4,5</b>	<b>2,3</b>	<b>49,5%</b>	<b>4,5</b>	<b>2,2</b>	<b>46,3%</b>	<b>3,7</b>	<b>1,7</b>	<b>47,8%</b>	<b>3,6</b>	<b>1,7</b>	<b>45,4%</b>	<b>3,7</b>	<b>1,7</b>
• Mujeres	38,8%	7,8	3,0	38,6%	6,7	2,6	36,8%	5,9	2,2	38,8%	5,3	2,1	36,9%	6,0	2,2
• 18 a 30 años	59,8%	9,1	5,4	52,8%	9,7	5,1	47,9%	9,1	4,4	45,3%	7,6	3,4	43,4%	9,1	4,0
<b>Provincia de Santa Fe</b>	<b>54,1%</b>	<b>21,1</b>	<b>11,4</b>	<b>54,5%</b>	<b>21,1</b>	<b>11,5</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Mujeres	42,8%	4,4	1,9	42,7%	4,4	1,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• 18 a 30 años	66,8%	5,5	3,7	66,1%	5,5	3,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-

- Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**TABLA 7.4.** Tasa general de subocupación desagregado por mujeres y jóvenes.

Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Tasa general de subocupación por mujeres y jóvenes	3°2010			3°2013			3°2016			3°2019			2°2020		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
<b>Gran Rosario</b>	<b>8,5%</b>	<b>12,9</b>	<b>1,1</b>	<b>6,5%</b>	<b>14,0</b>	<b>0,9</b>	<b>8,1%</b>	<b>13,5</b>	<b>1,1</b>	<b>10,6%</b>	<b>11,2</b>	<b>1,2</b>	<b>8,7%</b>	<b>13,5</b>	<b>1,2</b>
• Mujeres	13,8%	16,3	2,2	8,0%	20,3	1,6	9,8%	23,9	2,4	14,6%	16,9	2,5	8,5%	28,4	2,4
• 18 a 30 años	7,3%	26,2	1,9	8,0%	22,8	1,8	7,3%	28,6	2,1	12,2%	28,6	3,5	11,0%	28,6	3,2
<b>Gran Santa Fe</b>	<b>12,3%</b>	<b>12,8</b>	<b>1,6</b>	<b>7,2%</b>	<b>16,9</b>	<b>1,2</b>	<b>8,9%</b>	<b>14,1</b>	<b>1,3</b>	<b>7,7%</b>	<b>15,7</b>	<b>1,2</b>	<b>6,6%</b>	<b>17,8</b>	<b>1,2</b>
• Mujeres	15,6%	20,3	3,2	7,6%	27,9	2,1	10,7%	22,8	2,4	7,5%	26,4	2,0	5,6%	26,5	1,5
• 18 a 30 años	19,2%	20,5	3,9	11,0%	28,4	3,1	9,8%	27,2	2,7	11,8%	26,8	3,1	9,5%	27,2	2,6
<b>Provincia de Santa Fe</b>	<b>10,8%</b>	<b>7,7</b>	<b>0,8</b>	<b>7,3%</b>	<b>9,1</b>	<b>0,7</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Mujeres	14,5%	10,3	1,5	8,4%	12,8	1,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• 18 a 30 años	12,1%	13,0	1,6	10,1%	14,1	1,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-

- Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**TABLA 7.5.** Tasa general de sobreocupación desagregado por mujeres y jóvenes.

Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3ros trimestres 2010, 2013, 2016, 2019 y 2do trimestre 2020.

Tasa general de sobreocupación por mujeres y jóvenes	3°2010			3°2013			3°2016			3°2019			2°2020		
	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS	%	CV(%)	DS
<b>Gran Rosario</b>	<b>31,0%</b>	<b>6,4</b>	<b>2,0</b>	<b>25,7%</b>	<b>7,6</b>	<b>1,9</b>	<b>25,6%</b>	<b>5,3</b>	<b>1,4</b>	<b>24,0%</b>	<b>6,5</b>	<b>1,6</b>	<b>17,6%</b>	<b>8,3</b>	<b>1,5</b>
• Mujeres	17,3%	14,7	2,5	17,4%	14,1	2,5	19,1%	13,9	2,7	15,3%	15,7	2,4	13,5%	20,2	2,7
• 18 a 30 años	21,8%	15,0	3,3	19,7%	15,7	3,1	17,6%	20,5	3,6	22,1%	18,8	4,1	11,2%	28,6	3,2
<b>Gran Santa Fe</b>	<b>23,5%</b>	<b>9,5</b>	<b>2,2</b>	<b>28,6%</b>	<b>8,9</b>	<b>2,5</b>	<b>23,7%</b>	<b>8,5</b>	<b>2,0</b>	<b>26,9%</b>	<b>6,9</b>	<b>1,9</b>	<b>11,9%</b>	<b>12,0</b>	<b>1,4</b>
• Mujeres	14,7%	20,3	3,0	21,3%	15,9	3,4	15,1%	18,3	2,8	20,3%	14,5	3,0	9,1%	24,5	2,2
• 18 a 30 años	16,5%	20,5	3,4	24,0%	18,4	4,4	25,6%	19,2	4,9	19,3%	20,5	3,9	6,0%	27,2	1,6
<b>Provincia de Santa Fe</b>	<b>30,8%</b>	<b>4,9</b>	<b>1,5</b>	<b>28,6%</b>	<b>5,0</b>	<b>1,4</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Mujeres	17,9%	9,5	1,7	20,3%	9,0	1,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• 18 a 30 años	24,6%	9,8	2,4	23,6%	9,8	2,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-

- Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

## 8. Brecha de ingresos de la ocupación principal

**TABLA 8.1.** Brecha de ingresos de la ocupación principal.  
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3° trimestre 2010.

Jurisdicción	3°2010		
	Media de ingresos de las Mujeres	Media de ingresos de los Varones	Brecha de ingresos de la ocupación principal
Gran Rosario	\$ 1.830,56	\$ 2.470,34	26%
Gran Santa Fe	\$ 1.676,46	\$ 2.139,47	22%
Provincia de Santa Fe	\$ 1.663,09	\$ 2.389,54	30%

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**TABLA 8.2.** Brecha de ingresos de la ocupación principal.  
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3° trimestre 2013.

Jurisdicción	3°2013		
	Media de ingresos de las Mujeres	Media de ingresos de los Varones	Brecha de ingresos de la ocupación principal
Gran Rosario	\$ 4.107,32	\$ 5.308,74	23%
Gran Santa Fe	\$ 4.236,48	\$ 5.169,02	18%
Provincia de Santa Fe	\$ 3.930,74	\$ 5.217,98	25%

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**TABLA 8.3.** Brecha de ingresos de la ocupación principal.  
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3° trimestre 2016.

Jurisdicción	3°2016		
	Media de ingresos de las Mujeres	Media de ingresos de los Varones	Brecha de ingresos de la ocupación principal
Gran Rosario	\$ 8.563,08	\$ 12.582,99	32%
Gran Santa Fe	\$ 8.190,38	\$ 10.603,77	23%
Provincia de Santa Fe	-	-	-

- Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.

**TABLA 8.4.** Brecha de ingresos de la ocupación principal.  
Aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y provincia de Santa Fe. 3° trimestre 2019.


Jurisdicción	3°2019		
	Media de ingresos de las Mujeres	Media de ingresos de los Varones	Brecha de ingresos de la ocupación principal
Gran Rosario	\$ 19.690,51	\$ 30.146,87	35%
Gran Santa Fe	\$ 20.819,68	\$ 23.173,42	10%
Provincia de Santa Fe	-	-	-

- Sin dato.

Fuente: elaboración propia sobre las bases de EPH y EAHU-INDEC.







En el Siglo XXI el enfoque de derechos ha adquirido más protagonismo en Argentina. Fue impulsado, en todo su recorrido, por organismos internacionales y regionales de derechos humanos, estudios e investigaciones sistemáticas con base empírica y el activismo de las organizaciones y movimientos sociales. Interpela la agenda pública, activa luchas sociales, conquista transformaciones e impulsa la práctica política gubernamental. No es un camino lineal, atraviesa marchas y contramarchas, que se inscriben en su mayoría en escenarios políticos fluctuantes, favorables a la ampliación o a la restricción de derechos. En esa puja, se identifica la brecha que existe entre la efectividad real que logran satisfacer los derechos a través de las políticas y el reconocimiento formal que les otorgan las leyes.

El proceso por el que atraviesa el enfoque para institucionalizarse es dinámico y sinuoso, no obstante ello la evaluación es una herramienta eficaz tanto para la acción gubernamental como para la sociedad civil, por cuanto contribuye a valorar críticamente, sobre la base de evidencia empírica (Hallazgos) la medida de las brechas entre las políticas y los derechos (progresividades, regresividades,

estancamientos, alertas, senderos estratégicos) y el camino más eficaz para tratarlas (Recomendaciones). En el ritmo de ese proceso, como se puede ver en esta evaluación a nivel provincial, se genera un aprendizaje entre la práctica política gubernamental y la acción colectiva. El abordaje de diversas cuestiones analíticas que encara el enfoque, y que no son autónomas sino que muchas se entrecruzan entre sí, constituye un verdadero desafío para los derechos: el desenvolvimiento de la democracia sustantiva y el modelo de desarrollo en el marco de un capitalismo global; las coyunturas políticas y de gobierno con la implantación de modelos e ideologías políticas, socioeconómicas, productivas y redistributivas diversas; las tensiones entre federalismo y centralismo que se trasladan a las relaciones, coordinaciones o disociaciones entre niveles jurisdiccionales del Estado en relación a las políticas públicas; la puja política por la ampliación del campo público que abren los derechos; así como también las tensiones que instala al interior de la gestión pública la lucha por la igualdad, en una cultura del privilegio que no da tregua y ante la persistencia de modelos políticos conservadores.



Con el apoyo de las siguientes instituciones:



Federación Santafesina de  
Entidades Mutualistas  
"Brigadier General  
Estanislao López"



Fundación  
Banco Santa Fe



Provincia  
de Santa Fe  
CIP