



**NACIONES  
UNIDAS  
ARGENTINA**



# ANÁLISIS DE PAÍS

---

**NACIONES UNIDAS  
ARGENTINA 2020**

**EQUIPO DE PAÍS DE LA NACIONES UNIDAS EN ARGENTINA**

## CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO .....	5
Contexto de país .....	6
El impacto de la COVID-19 .....	6
Desigualdades y grupos en situación de vulnerabilidad .....	7
La dimensión institucional del desarrollo en el marco de la gobernabilidad democrática .....	7
Dimensión económica .....	8
Dimensión social .....	9
Dimensión ambiental .....	11
Riesgos y oportunidades .....	12
INTRODUCCIÓN .....	13
Enfoque analítico del CCA .....	14
El enfoque transversal de los derechos humanos .....	14
La igualdad de género como un enfoque transversal .....	15
Ventajas comparativas y valor agregado del SNU en Argentina .....	16
Organización del CCA .....	17
CONTEXTO DE PAÍS .....	19
1. La Argentina en el contexto global y regional .....	19
2. La agenda 2030 en la Argentina .....	23
Sistemas de información y necesidades de información desagregada para el seguimiento de los ODS, en el marco de la Agenda 2030 .....	24
3. El contexto socioeconómico argentino y el impacto de la COVID-19 .....	24
4. Desigualdades en la Argentina: los grupos “dejados atrás” y en situación de vulnerabilidad .....	27
4.1. Territorio, demografía y desigualdades .....	27
4.2. La matriz de la desigualdad social .....	34
4.3. Grupos en situación de vulnerabilidad .....	36
5. Derechos humanos y género en la Argentina .....	44
5.1. Derechos humanos y grupos en situación de vulnerabilidad .....	44
5.2. Avances en materia de derechos humanos en la Argentina .....	44
5.3. Avances en materia de igualdad de género .....	47
6. Desafíos relativos a grupos en situación de vulnerabilidad, derechos humanos y género .....	51
II. LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO EN EL MARCO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA ...	55
Introducción .....	55

1. Gobernabilidad democrática como marco para el desarrollo .....	57
2. Dimensiones para contribuir al fortalecimiento institucional en la Argentina .....	60
2.1 Normas de acceso y control del Gobierno .....	61
2.2 Respeto a las instituciones que regulan las interacciones sociales.....	65
2.3. Gestión de las políticas públicas .....	78
3. Desafíos para la gobernabilidad democrática.....	79
3.1. Normas de acceso y control del Gobierno .....	81
3.2. Respeto a las instituciones que regulan las interacciones sociales.....	82
3.3. Gestión de las políticas públicas .....	85
III. DIMENSIÓN ECONÓMICA.....	86
Introducción .....	86
1. La situación productiva, en clave estructural .....	86
1.1. Una economía semindustrializada .....	86
1.2. Las limitaciones de la estructura productiva .....	88
1.3. Un modelo de desarrollo aún por definirse .....	92
2. Sostenibilidad macroeconómica .....	93
2.1. El frente externo .....	94
2.2. El frente fiscal .....	96
3. Infraestructura .....	104
4. Mercado de trabajo.....	107
4.1. Grupos en situación de vulnerabilidad .....	113
4.2. Impacto de las transformaciones tecnológicas en el empleo .....	117
5. Principales desafíos económicos.....	118
IV. DIMENSIÓN SOCIAL.....	121
Introducción .....	121
1. Situación social.....	124
1.1. Evolución temporal de la pobreza .....	124
1.2. Desigualdades sociales .....	127
1.3. Pobreza en un sentido amplio .....	128
1.4. Pobreza crónica .....	130
1.5. Composición y estructura .....	130
2. Protección social .....	131
2.1. La protección del ingreso de niños, niñas y adolescentes y sus familias .....	132
2.2. La protección del ingreso de los adultos mayores .....	136
2.3. La protección del ingreso de los adultos ocupados sin hijos y sus hogares.....	138

2.4. Licencias y políticas de cuidado .....	139
3. Salud .....	140
3.1. Panorama del sistema de salud .....	140
3.2. Brechas de cobertura e inequidades en el acceso a servicios de salud .....	141
3.3. Principales causas de morbilidad y mortalidad .....	141
3.4. Salud sexual y reproductiva. Prevalencia del VIH y las ITS .....	143
3.5. Fecundidad en la adolescencia: cobertura y acceso a servicios de salud .....	144
3.6. Situación de la Educación Sexual Integral (ESI) a nivel provincial .....	145
3.7. Salud mental en adolescentes .....	145
4. Nutrición y seguridad alimentaria .....	146
4.1. Malnutrición: prevalencia de la desnutrición por carencia, sobrepeso y obesidad.....	147
4.2. Situación epidemiológica sobre el estado nutricional, patrones alimentarios y hábitos de consumo en la población.....	148
4.3. Situación de seguridad alimentaria vinculada al desempeño económico, pobreza, situación social y desigualdades .....	148
4.4. Situación de marcos normativos vinculados a políticas de etiquetado frontal de alimentos y bebidas y publicidad .....	149
4.5. Políticas integrales relativas a la alimentación .....	150
5. Educación .....	150
5.1. Panorama del sistema educativo.....	150
5.2. Educación básica inicial, primaria y secundaria: cobertura y marcos regulatorios.....	151
5.3. Trayectorias escolares, terminalidad y aprendizajes .....	153
5.4. Formación profesional .....	157
6. Protección especial .....	158
6.1. Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales.....	158
6.2. Trabajo infantil y adolescente .....	159
6.3. Adolescentes en conflicto con la ley penal.....	161
6.4. Población migrante .....	162
6.5. Población refugiada .....	163
6.6. Población indígena.....	164
6.7. Población con discapacidad .....	166
6.8. Violencia en cualquiera de sus formas como factor transversal.....	166
7. Vivienda y hábitat.....	169
7.1 Acceso a vivienda sustentable .....	169
7.2 Acceso a servicios básicos adecuados, seguros y asequibles.....	170

7.3. Desarrollo urbano y territorial .....	171
7.4. Mejora de los barrios .....	173
8. Principales desafíos para la Argentina en la dimensión social .....	174
Anexos del capítulo IV .....	182
Anexo 1 (Situación social) .....	182
Anexo 2 (Protección social) .....	191
V. DIMENSIÓN AMBIENTAL .....	193
1. Contexto global, regional y nacional .....	193
1.1. Contexto global y regional .....	193
1.2. Contexto nacional .....	196
2. Desarrollo sostenible integral. Transición verde, justa, inclusiva y participativa .....	198
3. Mitigación y adaptación al cambio climático y reducción de riesgos de desastres ambientales.....	200
4. Conservación y uso sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas.....	212
5. Manejo y control de sustancias y productos químicos y gestión Integral de residuos .....	218
6. Producción y consumo responsable. Eficiencia de recursos y economía circular .....	220
7. Desafíos en la dimensión ambiental .....	224
ANÁLISIS DE RIESGOS .....	229
Estabilidad política .....	229
Espacio democrático.....	230
Estabilidad económica .....	230
Cohesión social, igualdad de género y no discriminación .....	230
Infraestructura y acceso a servicios sociales .....	230
Seguridad alimentaria, agricultura y tierra.....	231
Salud pública.....	231
Ambiente y clima .....	231
Seguridad interior .....	231
Justicia e imperio de la ley.....	232
Influencias globales y regionales .....	232
Desplazamiento y migración.....	232
SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....	233
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	236
INTRODUCCIÓN .....	236
CONTEXTO DE PAÍS.....	236
ENFOQUES TRANSVERSALES.....	237
CONTEXTO GLOBAL .....	238



DIMENSIÓN INSTITUCIONAL.....	239
DIMENSIÓN ECONÓMICA.....	242
DIMENSIÓN SOCIAL.....	243
DIMENSIÓN AMBIENTAL.....	249
ANEXO I. COVID-19 EN LA ARGENTINA: IMPACTO SOCIOECONÓMICO Y AMBIENTAL.....	251
ANEXO II. SCORECARD ODS.....	251

## RESUMEN EJECUTIVO

Este documento es un insumo fundamental para diseñar el próximo Marco Estratégico de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo (MECNUD) entre el Sistema de Naciones Unidas y la Argentina. El análisis tiene como uno de sus principales objetivos identificar los avances que el país ha realizado entre 2015 y 2020 con relación a la Agenda 2030 y también los desafíos pendientes en el marco de la “Década de acción” lanzada por las Naciones Unidas. En este sentido, se analizan las causas estructurales y no-estructurales, así como los factores subyacentes que determinan o influyen en la trayectoria de desarrollo sostenible del país y los impactos coyunturales que interactúan con esas causas y factores determinantes. En el actual contexto, se incorporan también los efectos generados por la expansión de la COVID-19. Si bien sus efectos son aún inciertos, este documento incluye contenidos del Análisis inicial de las Naciones Unidas. *COVID-19 en Argentina: impacto socioeconómico y ambiental*, que figura como Anexo I y forma parte de este Análisis Común de País (CCA).

## CONTEXTO DE PAÍS

En este apartado se describen una serie de dimensiones que configuran tanto limitaciones como oportunidades para el desarrollo sostenible y resiliente de la Argentina y se tienen en cuenta los efectos de la crisis generada por la COVID-19.

El país afronta un contexto global y regional altamente complejo, marcado por una creciente crisis del multilateralismo, tensiones comerciales e ideológicas crecientes, recesión económica y una globalización estancada. Si bien el contexto es adverso, la política exterior argentina evidencia una tradición de compromiso con el multilateralismo y una activa participación en las Naciones Unidas. Se destaca su compromiso con los mecanismos de protección de derechos humanos que tienen rango constitucional, su participación en el Examen Periódico Universal (EPU) y su rol de referente en defensa y promoción de los derechos de la comunidad de Lesbianas, Gais, Bisexuales y Transgénero (LGBTI+) y en materia de igualdad y no discriminación. También se detalla su participación en políticas por la paz y la seguridad internacional, como el “Programa Siria”, la recepción de migrantes y refugiados/as venezolanos/as y el rol de los Cascos Blancos. Además, se menciona su rol activo en la cooperación internacional en el marco de la Agenda 2030, en el campo de la cooperación triangular, en el Mercosur y en el G20. El país mantiene un fuerte compromiso con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, que ha sido ratificado por sucesivos Gobiernos y ha generado mecanismos institucionales para su adaptación, seguimiento y transversalización en diversos sectores y niveles de gobierno.

A su vez, tal como se refleja en el desarrollo del documento, es importante tener en cuenta que la Argentina comparte fronteras con cinco países (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), que tienen en común realidades y desafíos, tanto en términos poblacionales (con énfasis en grupos estructuralmente dejados atrás), fenómenos migratorios, amenazas naturales, siconaturales, tecnológicas y biológicas, entre otros, que podrían llevar a situaciones de riesgo de desastres y efectos adversos del clima, así como en aspectos económicos, productivos y ambientales.

La historia argentina nos habla de fluctuaciones y paradojas. En las últimas décadas, el país ha sufrido crisis económicas y sociales, así como situaciones de eventos geológicos, hidrometeorológicos, climáticos, biológicos y tecnológicos adversos y recuperaciones recurrentes, que han incluido y excluido del bienestar, alternativamente, a millones de personas. Mientras que hace cien años el producto interno bruto (PIB) por habitante de la Argentina estaba entre los 10 más altos del mundo, hoy se ubica en el puesto 70. Sin embargo, a la vez, es un país de desarrollo humano muy alto –entre los primeros 50 países del mundo– y miembro del G20. El mismo país con capacidad de producir alimentos para 400 millones de personas hoy debe brindar asistencia alimentaria a 11 millones de argentinas y argentinos. Tanto los datos negativos como los positivos confluyen en un consenso general: la Argentina tiene un potencial inmenso, pleno de recursos naturales y humanos. Seguramente hallará el camino para que la respuesta inmediata y efectiva a esta crisis dé luego paso a una recuperación con foco en el desarrollo sostenible (ONU Argentina, 2020).

### EL IMPACTO DE LA COVID-19

El país sufre actualmente los impactos sociales, económicos y ambientales generados por la pandemia y ha desarrollado una serie de medidas para afrontarlos, declarando la emergencia sanitaria, económica y alimentaria. Se pronostica una fuerte caída de la actividad económica y un aumento significativo en los niveles de pobreza que afectarán el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el país. La situación

ha puesto en evidencia la importancia del Estado como garante de la salud pública y de la continuidad en la prestación de los servicios esenciales.

## DESIGUALDADES Y GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Esta crisis impacta en un contexto de país marcado por un conjunto de desigualdades que determinan las condiciones de vida de la población generando situaciones de vulnerabilidad. El desarrollo territorial del país ha sido históricamente heterogéneo, delimitando tres regiones –Norte, Centro y Sur– con marcadas diferencias ambientales, poblacionales, económicas y de desarrollo productivo. Como resultado de esta marcada asimetría entre las distintas regiones de la Argentina, el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de su población está determinado en buena medida por el lugar de nacimiento. Por lo tanto, persisten entre las distintas provincias grandes brechas en el cumplimiento de los ODS, como los relacionados con el fin de la pobreza y el hambre, el acceso a la salud y a la educación de calidad, la igualdad de género o el acceso al trabajo decente.

A esta variable territorial, se suman otros factores que caracterizan a diversos grupos de población y que determinan la matriz de desigualdad social<sup>1</sup> en el país. Entre los grupos en situación de vulnerabilidad que requieren atención urgente se encuentran los migrantes y refugiados, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las personas con discapacidad, las personas privadas de la libertad y la población LGBTI. Esta primera identificación se profundiza luego en el capítulo sobre dimensión social.

La Argentina muestra importantes avances en materia de promoción y protección en materia de derechos humanos y género. Sin embargo, se observan numerosos desafíos que afectan particularmente a grupos de población en situación de vulnerabilidad y un camino por recorrer en la efectiva implementación de normas y mecanismos para la protección de derechos y la no discriminación. Un aspecto clave que atraviesa estos desafíos es la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales, la efectiva coordinación entre diversos niveles de gobierno y la asignación sostenida de recursos presupuestarios y humanos.

## LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO EN EL MARCO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La Argentina presenta indicadores alentadores relativos a las características básicas de su democracia. Sin embargo, sigue el patrón de la región, donde el descontento de la población con este sistema es alto. Esta tendencia se debe en gran medida al incremento de la brecha entre las expectativas de la población y las capacidades del sistema para darles respuestas, lo cual se traduce en procesos de exclusión social.

En esta dimensión se abordan aspectos contenidos en el ODS 16, de Paz, justicia e instituciones sólidas y se analizan tres aspectos de la gobernabilidad democrática: las normas de acceso al gobierno y control democrático, las instituciones que regulan las interacciones sociales y la gestión de políticas públicas.

En este marco se analizan algunos aspectos claves para el fortalecimiento institucional, con relación al sistema electoral, el acceso a la justicia, la lucha contra la corrupción, la seguridad interior, el acceso a la información y las capacidades de la gestión pública. Se resaltan avances normativos e institucionales, como la red de noventa

---

1. La matriz de la desigualdad es concebida en los términos planteados por la CEPAL (véase CEPAL, 2016, La matriz de desigualdad social en América Latina, LC/G.2690 (MDS.1/2), Santiago).

Centros de Acceso a Justicia (CAJ) en todo el territorio y la institucionalidad desarrollada para atender la violencia de género.

Se plantean un conjunto de desafíos de la institucionalidad argentina que se pueden agrupar en los siguientes ejes:

- fortalecer el sistema de acceso a la justicia, en especial para algunos grupos, como las personas transgénero, indígenas o migrantes, asegurar la independencia judicial y la implementación efectiva de la ley y las regulaciones de manera equitativa en todo el territorio;
- mejorar la capacidad del Estado para diseñar y evaluar políticas basadas en la evidencia y para proveer –directa o indirectamente– bienes esenciales: salud, educación, justicia, transporte, telecomunicación, información accesible, entre otros (en este sentido, será clave asimilar y sostener la experiencia que dejará la gestión de la pandemia);
- generar mecanismos institucionalizados, coordinados y permanentes de diálogo social; iv) avanzar en mecanismos que promuevan la paridad de género en la representación política y en la gestión pública.

## DIMENSIÓN ECONÓMICA

En materia económica, el documento plantea una mirada estructural y de largo plazo que relaciona la volatilidad macroeconómica de la Argentina con la vulnerabilidad de su sector externo, y a esta con la evolución del aparato productivo y el empleo del país.

La economía argentina cuenta con un sector primario, especialmente el agropecuario, de gran relevancia, pero no podría clasificarse como una economía agraria, ya que presenta una industria manufacturera relativamente desarrollada y diversificada, y un sector de servicios de peso que también cubre un amplio espectro de actividades. En el interior de la industria manufacturera argentina conviven, por ejemplo, industrias basadas en recursos naturales asociadas principalmente al sector agropecuario, sectores intensivos en capital que producen a gran escala, industrias intensivas en mano de obra y un puñado de rubros de medio-alta o alta tecnología que incluyen a la industria farmacéutica y a actividades como la nuclear, la aeroespacial, la satelital o la biotecnología. La relativa complejidad y diversidad de la estructura productiva argentina radica en la presencia de sectores con grandes diferencias de productividad (por región, sector o tamaño de empresa) y con distinta capacidad para generar empleo de calidad y remunerar a sus trabajadores. En el sector de servicios ocurre algo similar.

La Argentina se encuentra en una encrucijada en relación con su modelo de desarrollo: su economía no está puramente basada en los recursos naturales, pero tampoco cuenta con un desarrollo manufacturero comparable al de las potencias manufactureras, que le permita generar divisas de manera compatible con un proceso de crecimiento sostenido.

Los episodios de excesivo endeudamiento externo, como el experimentado entre 2016 y 2019, y las crisis financieras resultantes se deben en gran medida a estas limitaciones estructurales y explican tanto la volatilidad macroeconómica del país como la persistencia de su carácter bimonetario (la tendencia a calcular la rentabilidad y la capacidad de ahorro de los agentes económicos en moneda extranjera). Estas razones también limitan la capacidad recaudadora del Estado y reducen el espacio fiscal para ampliar el gasto en partidas con el objetivo de mejorar la calidad de vida, reducir la desigualdad y aumentar la productividad de la economía.

Los desafíos de financiamiento que emergen a nivel nacional también están presentes a nivel subnacional. Entre las distintas provincias existe, sin embargo, una elevada heterogeneidad, vinculada a su capacidad recaudatoria,

en buena medida asociada a su especialización productiva. Si bien las transferencias del Estado nacional compensan en parte las desigualdades territoriales, se observan importantes diferencias en las capacidades de gasto según el desarrollo económico de cada provincia. Estas se manifiestan de manera muy marcada en el gasto social y contribuyen a la profundización de la inequidad en el gasto, sobre todo el destinado a niños, niñas y adolescentes (educación y salud).

El análisis del mercado de trabajo muestra que la Argentina presenta importantes déficits de empleo, no solo por motivos coyunturales (el país ha estado en recesión en cuatro de los últimos cinco años), sino también por motivos estructurales, relacionados con la baja participación en el mercado de trabajo de algunos colectivos. Estos déficits se expresan con distinta intensidad en el territorio, según el sexo, el rango etario y la condición de pobreza. El mercado de trabajo refleja, en este sentido, las mismas heterogeneidades identificadas en materia productiva. Si bien en la Argentina, comparada con otros países de la región, se observa una alta tasa de asalarización y sindicalización, así como una importante institucionalidad laboral, existen serios problemas en relación con la calidad del empleo. La informalidad laboral, por ejemplo, se ha convertido en un rasgo insoslayable del mercado laboral argentino. Ambos déficits (el “cuantitativo” y el “cualitativo”) inciden en los niveles salariales. La heterogeneidad productiva mencionada (por región, sector o tamaño de empresa) se refleja, así, en las remuneraciones de los trabajadores. La proliferación de inserciones laborales informales o en sectores de baja productividad redundan en ingresos bajos e inestables, sobre todo para las poblaciones “dejadas atrás”.

Además de este panorama general, el capítulo atiende un conjunto de problemáticas del mercado de trabajo en segmentos poblacionales específicos, con especial atención al enfoque de derechos. Allí se describen las características que adquiere el trabajo infantil y el trabajo forzoso, así como los problemas de acceso al empleo de calidad de cuatro grupos poblacionales: migrantes, pueblos indígenas, personas con discapacidad y población trans.

## DIMENSIÓN SOCIAL

Se destaca que, a pesar de los notables progresos que el país ha logrado en varias dimensiones de orden social, como la reducción de la mortalidad infantil, el incremento de la esperanza de vida y el acceso casi universal a la educación primaria, todavía persisten desigualdades estructurales y desafíos en materia de acceso a derechos sociales, determinados por ciclos económicos altamente volátiles. Se abordan, en siete secciones, los progresos, retos y desafíos del país en materia de pobreza, protección social, nutrición y seguridad alimentaria, salud, educación, protección a poblaciones vulnerables, vivienda y hábitat, con especial atención al análisis de las brechas de desigualdad.

Respecto a la evolución temporal de la pobreza, la información disponible para el período entre 2004 y 2019 muestra que las privaciones no monetarias afectan a un porcentaje de la población más elevado que la pobreza monetaria, que la evolución temporal de las primeras es más suave que la de la segunda. Destaca la caída general de la pobreza entre 2004 y 2011, con pocas variaciones desde ese momento hasta 2017, cuando se observa un incremento. En el análisis se profundiza en las características de la pobreza no monetaria multidimensional y su vínculo con las formas tradicionales de medición: ingresos y necesidades básicas insatisfechas.

La crisis global provocada por el coronavirus tiene efectos en los ámbitos económico y social, especialmente entre la población más vulnerable. Si bien la niñez no es el grupo de población más afectado en términos de

salud, tiene el doble de probabilidades que los adultos de vivir en pobreza y es extremadamente vulnerable a sus consecuencias sociales y económicas. En el segundo semestre de 2019, según UNICEF la pobreza monetaria afectaba al 53% de los/las niños/as, y la misma podría escalar al 62,9% hacia fines de 2020 (y a 61,3% a finales del 2021) de acuerdo con estimaciones con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC y de proyecciones de contracción del PIB del Fondo Monetario Internacional (-9,9%). Por su parte, la pobreza extrema podría llegar al 18,7% hacia el final de 2020 disminuyendo levemente a 17,8% hasta finales del 2021. En términos absolutos, implicaría que entre 2019 y 2020 la cantidad de niñas, niños y adolescentes pobres pasaría de 7 millones a 8,3 millones; y la pobreza extrema, de 1,8 a 2,4 millones (UNICEF, 2020).

Con respecto a la protección social, se analiza la cobertura por políticas de ingresos de distintas poblaciones: niños, niñas y adolescentes (NNyA) y sus familias; adultos mayores y adultos ocupados sin hijos. Los sistemas de protección del ingreso para NNyA y adultos mayores se caracterizan por heterogeneidades y fragmentación de esquemas; en los dos casos resalta su elevada cobertura, del 85,5% entre los NNyA y de más del 90% entre los adultos mayores. Un llamado de atención es que, en el primer caso, el monto es insuficiente para sacar de la indigencia a los hogares con NNyA. El sistema de protección del ingreso para los adultos mayores sufre desigualdades en el acceso y en los beneficios en función de las características de los titulares de las políticas, especialmente en relación con el mercado de trabajo. De esto se deriva, en muchos casos, una mayor concentración de prestaciones en valores mínimos y una distribución que no necesariamente contribuye a favorecer la equidad. A su vez, el sistema vigente presenta desafíos persistentes en relación con el rol de la informalidad en la protección social, la situación de la población migrante y de grupos específicos de trabajadores/as, como el personal doméstico y trabajadores/as rurales, entre otros. Finalmente, la sostenibilidad financiera del sistema y su previsibilidad constituyen desafíos para el diseño y la implementación de un esquema que logre alcanzar los objetivos pautados. El tercer grupo, los trabajadores/as informales sin hijos y trabajadores/as independientes sin hijos/as, es analizado por su vulnerabilidad, debido a los escasos esquemas que les permiten completar sus ingresos. Además, se dedica un apartado, “Licencias y políticas de cuidado”, en el que se destaca que el derecho al cuidado no se garantiza de manera universal y está determinado por el lugar de residencia y por la condición laboral de las personas. También existen marcados déficits en relación con la oferta de servicios de cuidado, que refuerzan las desigualdades de género y socioeconómicas.

Respecto a la salud, el sistema argentino está conformado por tres subsectores claramente diferenciados: el público (a cargo de la gestión provincial, municipal y algunos establecimientos del orden nacional), el de la seguridad social (más de 300 obras sociales nacionales y 24 provinciales) y el privado (a través del sistema de prepago con aporte directo de cada afiliado) (FLACSO - UNICEF, 2020). Estos pilares evidencian una realidad heterogénea en materia de capacidad instalada de servicios, recursos humanos, asignación presupuestaria para salud y cobertura poblacional por el sistema sanitario. Según datos del Censo de Población 2010, el porcentaje de población con cobertura explícita (incluyendo en esta categoría los seguros de salud y planes estatales) fue del 63,2%, y registró sus valores máximos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), del 82,3%, y mínimos en Chaco, del 42%. Se destaca que la Argentina se encuentra en una transición demográfica hacia un envejecimiento de la población y una transición epidemiológica hacia las enfermedades crónicas no transmisibles, si bien todavía prevalecen ciertas enfermedades transmisibles.

Otros aspectos abordados son el esquema de vacunación amplio, que garantiza 20 vacunas de manera gratuita y obligatoria; la tendencia de descenso progresivo de la mortalidad infantil; las políticas de salud sexual y reproductiva; la prevalencia del VIH y del embarazo adolescente. Además, se analiza la situación alimentaria. Por un lado, la Argentina se encuentra entre los países de la región con mayor índice de sobrepeso y obesidad en niñas y niños menores de 5 años (13,6%). Por otro lado, el 30% de la población argentina está en situación de inseguridad alimentaria moderada o grave, cifra que ha crecido un 70% entre 2015 y 2018.

Con respecto a la educación, se presenta la oferta educativa para luego analizarla en cada nivel. En la Argentina existen cuatro niveles –la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior– y ocho modalidades –la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria–. Asisten a las escuelas del sistema educativo formal más de 12 millones de alumnos en más de 64.000 instituciones de gestión estatal y privada. El 73% de los estudiantes concurre a establecimientos del sector estatal, aunque ese porcentaje varía según los niveles y las modalidades. Más de 900.000 docentes trabajan en el sistema educativo, de los cuales el 76% son mujeres.

Sobre los niveles educativos, se resaltan algunos aspectos, por ejemplo, del Inicial, su fragmentación y su concentración de la oferta en edades obligatorias; del primario, su carácter universal pero la falta de jornadas extendidas o completas; del secundario, la asistencia masiva, pero las demoras en la graduación. Además, se brinda información sobre poblaciones que deben ser atendidas por modalidades específicas: rural, indígena, estudiantes con discapacidad. Finalmente, se resaltan los resultados de las evaluaciones de aprendizaje y las disparidades según características territoriales y socioeconómicas.

Se incluyó un apartado específico que presenta información de los aspectos hasta aquí analizados –inserción laboral, acceso a educación, salud, protección social, etc.– de diferentes grupos de la población cuyos derechos están vulnerados o en riesgo de violación. Entre ellos, se encuentran las personas migrantes y refugiadas; las personas con discapacidad; la población indígena; ciertos grupos dentro del conjunto de niñas, niños y adolescentes, como aquellos que han sido privados de cuidados parentales; quienes realizan tareas que pueden ser catalogadas como trabajo infantil o adolescente; y los adolescentes en conflicto con la ley penal. Finalmente, se aborda la problemática de la violencia, cuyas víctimas requieren de medidas de protección especial.

Finalmente, se analiza la situación de vivienda y hábitat y se señala que el déficit habitacional llega a cerca de 3,8 millones de hogares: el 56% corresponde a un déficit cualitativo y el 44% a un déficit cuantitativo. El déficit habitacional no afecta de igual manera a todas las regiones del país, en términos absolutos, la problemática se concentra en las regiones del Gran Buenos Aires y Centro, con cerca de la mitad del parque deficitario. También se analiza el régimen de tenencia de la vivienda, la regulación de los alquileres y el acceso a los servicios básicos (se resaltan los déficits en el acceso a los servicios de agua y de cloacas).

## DIMENSIÓN AMBIENTAL

Se destaca la especial relevancia de este aspecto en el marco de la Agenda 2030 con la consideración del derecho al ambiente como un derecho humano. Se resalta el avance de la agenda sobre Ambiente y Desarrollo Sostenible durante las últimas décadas en el mundo, con un alto involucramiento de los distintos sectores, gobiernos de diversos niveles jurisdiccionales y especialmente de los jóvenes, a la vez que el aumento de la evidencia y la toma de conciencia de los riesgos del daño ambiental. El anclaje de objetivos ambientales en el marco de la Agenda 2030 y el Sistema de Derechos Humanos hace que su tratamiento, abordaje y seguimiento resulten en la necesidad de una perspectiva integral con un abordaje económico, social, ambiental e institucional sin dejar a nadie atrás.

En los últimos tres años, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros, generó los Informes Anuales del Estado del Ambiente y ha cumplido con las obligaciones de brindar la información prevista en los tratados internacionales

ambientales de los cuales el país es parte. Sin embargo, todavía persisten déficits de información de calidad sobre sostenibilidad ambiental.

Además de la información disponible, se presentan cinco grandes temas ambientales: (i) la posibilidad de un desarrollo sostenible integral, de una economía verde y una transición justa; (ii) las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático y de reducción de riesgos de desastres ambientales; (iii) el manejo y control de sustancias y productos químicos y la gestión integral de residuos; (iv) la producción y el consumo responsable, la eficiencia de recursos y la economía circular; (v) la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas. Sobre este último punto, se destaca que sus principales amenazas son la alteración, fragmentación y degradación de los hábitats, incluyendo la desertificación, la expansión de actividades extractivas, el comercio ilegal de flora y fauna, el cambio climático y la invasión de especies exóticas. Se resalta que, en los últimos cien años, la Argentina ha perdido el 70,5% de los bosques nativos originales, pero que se ha puesto un freno: en 2017, se estabilizó la tasa de deforestación, que había disminuido a la mitad en comparación con el 2007, y se iniciaron planes de restauración.

## RIESGOS Y OPORTUNIDADES

La Argentina enfrenta riesgos que hoy se centran principalmente a nivel de la salud pública y de la estabilidad económica y política, y que pueden condicionar su trayectoria futura. La evolución de la pandemia de la COVID-19 tiene un ritmo de expansión a nivel de contagios y muertes cuya evolución y final son aún difíciles de prever. Las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) han generado, como no podía ser de otra manera, un marcado deterioro en la actividad económica, con importantes consecuencias en el mercado de trabajo y en los niveles de pobreza. Estos impactos se suman a un proceso recesivo que el país arrastra desde hace varios años, y a una crisis financiera que ha llevado a una renegociación de la deuda externa todavía en proceso. Factores que restringen el espacio fiscal y acotan los márgenes de maniobra del Estado. Finalmente, los riesgos a nivel de la salud y en la esfera económica y financiera pueden impactar sobre la estabilidad política, ya que hay algunos sectores políticos, sociales, económicos y mediáticos que fomentan una dinámica de fuerte polarización en la arena pública.

Sin embargo, a pesar de los riesgos mencionados la Argentina cuenta, tal y como se detalla en este documento, con un acervo de recursos naturales, humanos e institucionales que inducen a pensar en que el país tiene la capacidad potencial de enfrentarlos exitosamente, tal como lo ha hecho en otras coyunturas difíciles en las últimas décadas. Y más aún, la situación actual puede ser un acicate para que el país encare, junto con la mitigación de los riesgos coyunturales que enfrenta, el abordaje de cuestiones estructurales y dinámicas cíclicas de larga data que limitan su desarrollo en algunos aspectos de sus dimensiones institucional, económica, social y ambiental. De modo de desatar una dinámica transformadora que lo ponga sobre un sendero de desarrollo sostenible en el que se articulen virtuosamente el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, en un contexto de institucionalidad democrática y respeto de los derechos humanos y “sin dejar a nadie atrás”, tal como lo ambiciona la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

## INTRODUCCIÓN

Este documento presenta el diagnóstico y análisis que hace el Sistema de Naciones Unidas (SNU) sobre la Argentina a fin de identificar los desafíos para su desarrollo sostenible en los próximos años y las áreas en las que el SNU puede colaborar para impulsar el alcance de las metas al 2030. Es decir, es el insumo clave para definir las prioridades del *Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas* (UNSDCF, por sus siglas en inglés) con la Argentina (2021-2025).

El Análisis Común de País (CCA, por sus siglas en inglés) del SNU sobre la situación de la Argentina es el primero que se elabora en el país tras la adopción por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* con sus objetivos y metas para lograr en 2030 (ONU, 2015). El CCA anterior se formuló en el primer trimestre de 2015, cuando la discusión sobre la *Agenda 2030* y los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* estaba muy avanzada, pero, en rigor, ese análisis no fue estructurado a partir de las dimensiones, los objetivos, las metas y los indicadores de la Agenda 2030. El CCA 2015 dio sustento a las prioridades que estructuraron el Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas (MECNUD) con la Argentina para el período 2016-2020.

El presente CCA se elaboró a casi cinco años de la adopción de la Agenda 2030 y uno de sus principales objetivos es determinar los avances o progresos que la Argentina ha realizado entre 2015 y 2020 con relación a los objetivos y las metas acordados en 2015. Se propone, además, examinar la trayectoria de desarrollo del país y, fundamentalmente, identificar los retos o desafíos para su logro en 2030, como contribución a la “Década de acción” propuesta por las Naciones Unidas.

El presente documento es, a la vez, una base analítica que se revisará y actualizará de manera periódica para acompañar la trayectoria del país y la participación de las agencias, los fondos y los programas del SNU. La planificación, el diseño y los primeros contenidos de este CCA se iniciaron antes del desarrollo de la pandemia provocada por el coronavirus. Si bien la pandemia representa una de las mayores crisis que la humanidad ha experimentado en décadas y sus consecuencias son aún impredecibles, Naciones Unidas Argentina ha comenzado a registrar los impactos en el país y ha publicado el *Análisis inicial de las Naciones Unidas. COVID-19 en Argentina: impacto socioeconómico y ambiental*, que figura como Anexo I y forma parte de este CCA.

El CCA pre-pandemia se planteaba el desafío de analizar la trayectoria de desarrollo sostenible del país, las causas estructurales que determinan el grado de avance hacia el logro de los ODS e identificar los riesgos o cuellos de botella en este camino. Si bien la Argentina ha pasado recientemente por un cambio de Gobierno, a fines de 2019, y muchas de las políticas del nuevo Gobierno difieren de las sostenidas entre 2015-2019, este documento identifica factores estructurales y de largo plazo que están detrás del camino hacia los ODS. El propio Gobierno nacional había identificado, antes de la pandemia, los riesgos y retos por superar para lograr estos objetivos en los próximos diez años. Entonces, los aspectos estructurales y la trayectoria esperada son descriptos junto a la identificación de los primeros efectos de la pandemia mientras impacta al país (en términos sanitarios, económicos y sociales, con afectación específica a ciertos grupos más que a otros). En la Argentina el estallido de la pandemia encontró a un país afectado por grandes desafíos socioeconómicos, que reconoce una crisis alimentaria, sociosanitaria y productiva, signados por la constricción fiscal para atender demandas básicas de la población y la compleja negociación por la deuda externa. En este adverso contexto, se prevé que la crisis desatada por la pandemia tendrá un impacto directo sobre la economía y las dimensiones sociales más relevantes en el país. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) pronostica una contracción económica del 10,5% del PIB, mientras que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económicos (OCDE) estima que la economía argentina caería un 8,2% en 2020 si la pandemia se controla, y hasta un 10% en caso de que se registre un segundo brote de coronavirus en el país. Estos escenarios conllevarían la pérdida de empleo, el correlativo aumento de la pobreza y la desmejora en otros índices clave, con nuevas amenazas y retos para el desarrollo y la paz social (ONU Argentina, 2020).

Se realizó, por tanto, un análisis en tiempo real de causas estructurales que determinan la trayectoria de desarrollo sostenible del país y de impactos coyunturales que interactúan con esas causas y pueden afectar dicha trayectoria.

## ENFOQUE ANALÍTICO DEL CCA

El CCA analiza la situación de la Argentina a la luz de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La idea central, el desarrollo sostenible, se entiende como la articulación virtuosa entre el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Estas dimensiones se plasman en 17 objetivos que guían los contenidos de este documento. El lema central de la agenda, “no dejar a nadie atrás”, supone no solo la erradicación de la pobreza y del hambre, sino también la eliminación de la desigualdad en un sentido amplio, basada en una multiplicidad de factores, más allá de los ingresos. Entre ellos se encuentran la edad, el sexo, la discapacidad, la raza, la etnia, el origen y la situación económica (PNUD, 2017). En la Agenda, en especial, se manifiesta la necesidad de lograr la igualdad entre los géneros y de empoderar a todas las mujeres y niñas. Además, la Agenda 2030 se funda en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y el documento final de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2015.

La mirada integral de las dimensiones del desarrollo sostenible se articula con los enfoques de derechos humanos y género de este documento. Además, en el caso argentino, se agrega un aspecto espacial: la heterogeneidad territorial y el carácter federal del país, que hacen necesaria una perspectiva que contemple la diversidad y la desigualdad en el territorio.

## EL ENFOQUE TRANSVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El enfoque basado en los derechos humanos (EBDH) es un marco conceptual para el proceso de desarrollo que se basa, normativamente, en estándares internacionales y operacionalmente promueve y protege los derechos humanos. Su objetivo es analizar las desigualdades que se encuentran en el corazón de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y las distribuciones injustas de poder que impiden el progreso del desarrollo y dejan a muchos grupos postergados.

Según el EBDH, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en el sistema de derechos y obligaciones del derecho internacional, incluidos todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y el derecho al desarrollo. El EBDH requiere principios de derechos humanos (universalidad, indivisibilidad, igualdad y no discriminación, participación, rendición de cuentas) para guiar la cooperación al desarrollo de las Naciones Unidas y centrarse en ampliar las capacidades de los “titulares de deberes” para cumplir con sus obligaciones y los “titulares de derechos” para reclamar sus derechos. Es decir que para el SNU las políticas y los programas de desarrollo sostenible deben tener como objetivo principal la realización de los

derechos humanos; fortalecer las capacidades de los titulares de obligaciones para cumplir con sus deberes y de los titulares de derechos para reclamar sus derechos; las normas, los estándares y los principios de derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos deben orientar la cooperación y programación de desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.

El EBDH precisa del enfoque de género, pues este permite, entre otras cosas, profundizar en las causas del incumplimiento de derechos y del irrespeto a uno de los principios claves de los derechos humanos, el de igualdad y no discriminación.

A lo largo del presente documento de análisis de país, a fin de implementar el enfoque de los derechos humanos, el abordaje de “no dejar a nadie atrás” y en consonancia con lo establecido en los *Guiding principles Companion Piece for the United Nations Sustainable Development Cooperation Framework Guidance*, en las diversas secciones se procurará:

- Identificar las normas de derechos humanos relevantes para los desafíos del desarrollo sostenible; las cuestiones y tendencias de los derechos humanos en el país; y las obligaciones y los compromisos internacionales relevantes en términos de derechos humanos, derecho internacional de refugiados, género y medio ambiente.
- Utilizar las recomendaciones relevantes de los mecanismos de derechos humanos de la ONU y otros análisis ya disponibles (como las instituciones nacionales de derechos humanos o la sociedad civil) para efectuar un análisis comprehensivo.
- Analizar las causas estructurales, identificar la raíz y las causas subyacentes de los desafíos del desarrollo y el incumplimiento de los derechos de todas las personas en el país (como patrones de discriminación y exclusión, desigualdades, incluidas las desigualdades de género, vulnerabilidad, etc.).
- Establecer los titulares de derechos y titulares de deberes para cada desafío clave de desarrollo (análisis de patrones de roles) e identificar las brechas de capacidad que les impiden reclamar sus derechos y cumplir con sus deberes, respectivamente (análisis de brechas de capacidad).
- Identificar los territorios y grupos en situación de vulnerabilidad, a fin de que las acciones del futuro Marco de Cooperación estén centradas en estos territorios y poblaciones.
- Incorporar el análisis de género en todas las dimensiones del CCA, incluido el análisis de las causas estructurales subyacentes de la desigualdad y la discriminación de género, y utilizar datos desagregados por sexo y sensibles al género de manera consistente en todo momento. Cuando no existan tales datos, su ausencia debe ser marcada.

Todo esto nos permitirá establecer estrategias de intervención prioritarias en la cooperación con el Gobierno argentino, poniendo el énfasis en la realización de los derechos humanos y las poblaciones más marginadas.

## LA IGUALDAD DE GÉNERO COMO UN ENFOQUE TRANSVERSAL

La igualdad de género es un derecho humano fundamental reconocido en diversos compromisos internacionales y nacionales, y un requisito indispensable para lograr sociedades justas e inclusivas, en las que todas las personas puedan gozar de plenos derechos, independientemente de su género. Además, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas fueron incluidos de forma transversal en la Agenda 2030, suscrita en 2015 por el Gobierno argentino y alineada con las prioridades del contexto nacional (CNCPS, 2020), y en particular se reflejan en el ODS 5 y en las metas 1.2, 1.4, 3.7, 4.3, 6.2, 8.5, 8.8, 10.2, 10.3, 11.2, 16.2.

La transversalización de la perspectiva de género se define como “el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad” (Consejo Económico y Social 1997, citado en ONU Mujeres, 2020).

Realizar un análisis de género no se limita a un ejercicio descriptivo, sino que implica examinar los factores que habilitan y dificultan el logro de la igualdad, así como evaluar el impacto diferencial que las políticas, las leyes y los programas pueden tener en la reducción o ampliación de las brechas de género. En este sentido, a lo largo de las diferentes secciones del documento, se abordarán las causas subyacentes de estas desigualdades, incluyendo las barreras estructurales y la distribución desigual del acceso a recursos, oportunidades y poder, así como las normas sociales y los estereotipos de género que perpetúan las desigualdades. Es importante reconocer asimismo la interseccionalidad, es decir, el modo en que algunas desigualdades se superponen y entrecruzan, afectando a ciertos grupos de mujeres, niñas y diversidades en distinta medida. Entre estas múltiples variables se encuentran el género autopercebido y la orientación sexual (mujeres y colectivos de la diversidad sexual), la edad (niñas, adolescentes y mujeres mayores), el lugar de procedencia o la condición de desplazamiento (mujeres migrantes o refugiadas), el lugar de residencia (mujeres rurales), la condición física (mujeres con discapacidad), la situación jurídica (mujeres privadas de libertad o en conflicto con la ley) y el nivel de ingresos (mujeres y niñas en situación de pobreza).

## VENTAJAS COMPARATIVAS Y VALOR AGREGADO DEL SNU EN ARGENTINA

En este marco, el Sistema de las Naciones Unidas en la Argentina cuenta con una serie de ventajas comparativas, dadas por su pertenencia a una red global de conocimiento, su imparcialidad y transparencia. En tanto, el valor agregado del SNU se manifiesta a través de diversos modos de cooperación:

- Acompañamiento técnico en el diseño, la implementación, la articulación, el monitoreo y la evaluación de proyectos.
- Coordinación interagencial, entre los diversos Agencias, Fondos y Programas del SNU, potenciando y articulando iniciativas.
- Desarrollo de capacidades, que proporcione conocimientos técnicos adaptados, fortalezca las aptitudes y los recursos de la sociedad civil, entendida en el contexto más amplio, incluyendo personas, sociedad civil organizada, organizaciones comunitarias, de base y colectivos, comunidades rurales y pueblos indígenas.
- Diálogo centrado en la elaboración, la mejora y la reforma (incluida la supervisión del desempeño) de la legislación, el desarrollo, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, para posicionar temas de relevancia en el ámbito público y otras estrategias.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales, incluidos los recursos humanos de las instituciones gubernamentales para el logro de los objetivos de desarrollo nacionales y aquellos convenidos internacionalmente, incluyendo la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Gestión del conocimiento, lo cual incluye la producción, análisis, intercambio, uso y difusión de datos y estadísticas, incluyendo el enfoque de género, con la finalidad de fortalecer las políticas y programas, la entrega oportuna de productos del conocimiento de alta calidad y el suministro de soluciones innovadoras.

- Coordinación humanitaria interinstitucional, sobre la base de una ventaja de colaboración que refuerza la responsabilidad colectiva para lograr resultados que garanticen el vínculo entre el componente humanitario y el de desarrollo.
- Promoción de alianzas inclusivas entre los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y la academia en los ámbitos nacional y subnacional para potenciar los esfuerzos realizados hacia la consecución de los ODS.
- Promoción de la participación ciudadana informada y sólida que incide en la toma de decisiones, así como en la elaboración y monitoreo de la política pública, tanto individual como colectiva.
- Sistematización de buenas prácticas, a través de la identificación y recopilación, como herramientas para la toma de decisiones, el aprendizaje y la mejora continua en las iniciativas.
- Apoyo a la Cooperación Sur-Sur y Triangular / internacional, propiciando el intercambio sistemático de soluciones, experiencias, innovación y buenas prácticas entre actores de países del Sur Global.

## ORGANIZACIÓN DEL CCA

A continuación, se detalla la organización del documento y los focos de los apartados y capítulos. Como se ha mencionado, el proceso de producción del CCA se inició unos meses antes del impacto de la pandemia de la COVID-19 y se decidió mantener el desarrollo y los contenidos previstos, incorporando el impacto de las medidas asociadas a la COVID-19 como comentario inicial en cada apartado. En sucesivas revisiones periódicas del CCA, cuando los impactos de la situación actual puedan documentarse, se irán reelaborando diagnósticos, trayectorias previstas y recomendaciones de política.

En un primer capítulo se presenta el “Contexto de país”, donde se analiza el rol de la Argentina en el contexto global y regional, así como el compromiso y el marco de trabajo del país con relación a la Agenda 2030. Luego se ofrece un panorama general sobre el impacto de la COVID-19 en el país, en tanto afecta significativamente el contexto. Más adelante se analizan aspectos estructurales relativos a las desigualdades territoriales y sociales, y avances y desafíos en materia derechos humanos y género. Finalmente se articulan los elementos anteriores para visibilizar los desafíos y las problemáticas que afectan a los grupos de población en situación de vulnerabilidad.

Luego, el informe focaliza en aspectos institucionales y de gobernabilidad, en el apartado “La dimensión institucional del desarrollo en el marco de la gobernabilidad democrática”. Aquí se abordan aspectos contenidos en el ODS 16, de *Paz, justicia e instituciones sólidas*.

A continuación, el CCA aborda por separado los tres ejes claves del desarrollo sostenible. El primero corresponde a la “Dimensión económica”, en el que se caracteriza la situación productiva en clave estructural. Se señala que la Argentina se encuentra en una encrucijada en relación con su modelo de desarrollo: su economía no está puramente basada en los recursos naturales, pero tampoco cuenta con un desarrollo manufacturero comparable al de las potencias manufactureras que le permita generar divisas de manera compatible con un proceso de crecimiento sostenido. Además, se analizan las finanzas públicas, haciendo hincapié en las limitaciones y los problemas de la estructura tributaria argentina. El análisis del mercado de trabajo muestra su heterogeneidad y la presencia de déficits en la cantidad y calidad del empleo, y además se pone el foco en cómo las problemáticas del mercado de trabajo se expresan en segmentos poblacionales específicos. Por un lado, se describen las características que adquieren el trabajo infantil y el trabajo forzoso. Por el otro, se abordan los problemas de acceso al empleo de calidad de cuatro grupos poblacionales: migrantes, pueblos indígenas, personas con discapacidad y población trans.

Luego, el capítulo sobre la “Dimensión social” aborda, en siete secciones, los progresos, retos y desafíos del país en materia de pobreza, protección social, nutrición y seguridad alimentaria, salud, educación, protección a poblaciones vulnerables, vivienda y hábitat. En cada una de ellas se presta especial atención al análisis de las brechas de desigualdad recurriendo a los datos estadísticos y administrativos más recientes. El apartado específico de “protecciones especiales” presenta información sobre los aspectos analizados en el capítulo –inserción laboral, acceso a educación, salud, protección social, etc.– de diferentes grupos de la población cuyos derechos están vulnerados o en riesgo de violación, y complementa los análisis sobre grupos en situación de vulnerabilidad de los capítulos previos.

En el capítulo en que se aborda la “Dimensión ambiental”, se destaca cómo este aspecto cobra especial relevancia en el marco de la Agenda 2030, con la consideración del derecho al ambiente como un derecho humano y el avance de la agenda sobre Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Argentina. Se presentan cinco grandes temas ambientales: la posibilidad de un desarrollo sostenible integral, de una economía verde y una transición justa; las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático y de reducción de riesgos de desastres ambientales; el manejo y control de sustancias y productos químicos y gestión integral de residuos; la producción y el consumo responsables, junto con la eficiencia de recursos y la economía circular; la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas.

Finalmente, el informe cierra con tres apartados. En primer lugar, la identificación de riesgos, de acuerdo con la matriz de doce riesgos que puede estructurarse a partir de los ODS y que permite un primer esquema para organizar el análisis. Luego, unas conclusiones que ilustran oportunidades y desafíos. Y como anexo, el *Scorecard* con los indicadores de las metas y los ODS.

## CONTEXTO DE PAÍS

### 1. LA ARGENTINA EN EL CONTEXTO GLOBAL Y REGIONAL

En esta nueva década, nacida como “Década para la acción para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, nos encontramos ante una crisis mundial socioeconómica y sanitaria que marcará un punto de inflexión para la Agenda 2030. Esta crisis sanitaria global, provocada por la pandemia, tiene efectos multidimensionales e impactará tanto en la salud de la población como en el incremento de las desigualdades debido a la desaceleración económica mundial y sus impactos sociales, sobre todo en las poblaciones en situaciones de mayor vulnerabilidad. En el marco de una sensible crisis del multilateralismo previa a la pandemia, los Estados a nivel global y regional encuentran dificultades para consensuar e implementar medidas de acción colectiva y coordinar políticas de forma efectiva.

Si bien el contexto es complejo, es posible destacar algunos elementos de la política exterior argentina que pueden contribuir a promover una mayor cooperación. La participación de la Argentina en el contexto regional y global es rica y da cuenta de sus propias complejidades, en particular su condición de país de ingreso medio-alto. Esto esconde una importante heterogeneidad entre sus distintas regiones, tanto en términos de sus actividades productivas como en sus niveles de desarrollo humano, bienestar e indicadores sociales. Su trayectoria en las últimas décadas está llamada a tener un rol clave en la región en defensa del multilateralismo y en el sostenimiento de los derechos humanos.

La participación de la Argentina en el contexto regional y global se basa en una larga tradición de política exterior, con numerosos ejemplos del protagonismo del país en las relaciones internacionales y de un claro compromiso con el multilateralismo. En la práctica, la historia, la experiencia y la voz de la Argentina en temas de democracia, libertades individuales, derechos humanos, libertad religiosa, entre otros, han demostrado ser instrumentos valiosos para incentivar la cooperación y promover valores de manera no intervencionista (Cancillería, 2020b). Hoy, la política exterior persigue sus objetivos siguiendo esta tradición, poniendo énfasis en el mantenimiento de la paz, en la defensa de la democracia y en el respeto a los derechos humanos. La preocupación por el cambio climático, la concreción de la Agenda 2030, la lucha contra el terrorismo, la cooperación en materia de seguridad nuclear y el combate a las múltiples formas de tráfico ilegal son algunas de las cuestiones globales en las que el país desarrolla una agenda constructiva, afianzando el multilateralismo y los mecanismos de cooperación existentes. La Argentina muestra, además, un claro compromiso con la cooperación económica internacional y el multilateralismo en un momento en que empezaron a registrarse crecientes tensiones y disputas comerciales que han enfrentado a bloques de países y regiones.

La Argentina es parte de las Naciones Unidas desde su fundación, en 1945, y de las diferentes representaciones ante el organismo y de gobernanzas de las distintas agencias, fondos y programas. Desde entonces, ha tenido un papel activo en la defensa y promoción de los derechos humanos, la paz y la seguridad internacionales y, más recientemente, el desarrollo sostenible.

La política exterior argentina tiene un fuerte compromiso con los derechos humanos. A partir de la restauración del sistema democrático en 1983, luego de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos durante el terrorismo de Estado, la Argentina asumió una posición de principios en la defensa y promoción de los derechos humanos a nivel interno, a través de la cual pudo contribuir en el progresivo desarrollo conceptual y real de derecho internacional de los derechos humanos. La Constitución Nacional sancionada en 1994, en su artículo

75, inciso 22, otorga jerarquía constitucional a los instrumentos internacionales más importantes en materia de derechos humanos, los que prevalecen sobre las leyes internas y otros tratados. Cabe destacar que la Argentina ratificó recientemente la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte y el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativo a la abolición de la pena de muerte. Asimismo, ratificó la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para recibir y examinar comunicaciones, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

El país, en su compromiso con los mecanismos de protección de derechos humanos, se encuentra al día con la presentación de informes periódicos y tiene una invitación abierta a la visita de Relatores y Grupos de Trabajo de Naciones Unidas. En los últimos años, invitó y recibió numerosas visitas al país de Relatores Especiales, Expertos/as Independientes y Grupos de Trabajo en diversas temáticas de derechos humanos, entre otros, de violencia contra la mujer, detenciones arbitrarias y derecho a la privacidad. El país fue elegido para integrar el Consejo de Derechos Humanos (2019-2021) y ejerció su vicepresidencia en 2019. En ese marco, la Argentina ha apoyado la creación del mandato del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género.

En los últimos años, el país mantuvo el rol de referente en defensa y promoción de los derechos de la comunidad LGBTI+ y en materia de igualdad y no discriminación, en particular en la creación del Experto Independiente de Naciones Unidas sobre protección contra violencia y discriminación por orientación sexual y género.

También el país ha sido un importante promotor de la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Durante 2017 organizó, junto con la OIT, la IV Conferencia Mundial sobre la Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil, como un claro aporte a las metas del ODS 8. Durante esta conferencia, los países participantes pudieron intercambiar experiencias y concluyeron con una serie de compromisos para acelerar los logros en esta temática.

En el marco de las políticas por la paz y la seguridad internacionales, la Argentina continúa implementando el “Programa Siria” de Visado Humanitario iniciado en 2014 para la recepción de refugiados. Además, sostiene diversas políticas para la recepción de migrantes y refugiados/as venezolanos/as, y en 2019 organizó la IV Reunión del Proceso de Quito, que es el mecanismo regional de coordinación para la recepción de migrantes y refugiados/as venezolanos/as.

La Argentina participa habitualmente en misiones de paz y en acciones humanitarias. Forma parte de operaciones de paz de Naciones Unidas, particularmente en Chipre y Haití; lidera el plan de desarme en Colombia, contribuyendo al proceso de paz; y un general argentino dirigió el exitoso proceso de desarme en Mozambique iniciado en 2018, a pedido del Gobierno de ese país (Cancillería, 2019). Creada por la Argentina, Cascos Blancos es una agencia nacional de asistencia humanitaria, con posibilidades de acción nacional o internacional, que funciona como canalizador y coordinador del voluntariado para prevenir o hacer frente a emergencias humanitarias.

Cascos Blancos marcó el inicio de la participación de los países en desarrollo en la asistencia humanitaria internacional, que hasta entonces era reservada a países donantes, e introdujo la acción del voluntariado como cuerpo profesional especializado. Coordina sus acciones de forma bilateral con otros países y con numerosos

organismos internacionales. Desde su creación, desarrolló más de 300 misiones internacionales de asistencia humanitaria en 81 países de los cinco continentes, incluyendo el territorio argentino (Cascos Blancos, 2019, Cancillería, 2020a); en el período 2016-2019, llevó adelante 35 misiones humanitarias y entrega de suministros.

La política exterior argentina reconoce los riesgos motivados por eventos que ocurren asimismo fuera de sus fronteras, tales como el terrorismo, el narcotráfico, el ciberdelito, la trata de personas o la proliferación de armas de destrucción masiva. Por medio de su política exterior en los ámbitos bilateral, regional y multilateral, intenta reducir esos riesgos y esas amenazas y garantizar la seguridad de sus ciudadanos. A nivel regional y multilateral, la Argentina tiene una activa participación en foros que facilitan la cooperación en estos temas, principalmente en la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas.

Otro de los objetivos tradicionales de la política exterior argentina ha sido avanzar hacia un mundo más seguro, reduciendo los riesgos de la proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas, biológicas) y de sus sistemas vectores (misiles), así como de armas convencionales. Esto se ha visto reflejado también en claras políticas activas en materia de desarme nuclear y fortalecimiento de los instrumentos globales, regionales, subregionales y nacionales para el control de armamento convencional. La Argentina es miembro de todos los instrumentos internacionales que prohíben las armas de destrucción masiva y trabaja para mejorar y fortalecer los estándares y evitar su proliferación. En el campo de la energía atómica, la Argentina es reconocida como un país confiable y con alta capacidad tecnológica, que la ubica en una posición de privilegio al momento de liderar iniciativas para fortalecer los controles globales de las transferencias de tecnología sensible.

La Argentina ha diseñado iniciativas para ser un actor relevante de la cooperación internacional en el marco de la Agenda 2030, en el campo de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación triangular. En 2019 fue sede de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. Esta conferencia se enmarca en una larga trayectoria de participación del país en los debates globales y regionales y en un proceso de creciente fortalecimiento de su política de cooperación Sur-Sur.

El país cuenta con el Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR), que posee una trayectoria de más de 25 años estableciendo y consolidando asociaciones para el desarrollo. Su objetivo es fortalecer capacidades mediante el intercambio de conocimientos, tecnologías y mejores prácticas, así como dinamizar los procesos de desarrollo por medio de asistencias técnicas que se llevan a cabo en el marco de proyectos de cooperación internacional (PIFCSS, 2020). El país ha estado entre los primeros tres principales oferentes de cooperación en la región iberoamericana durante la última década. Existen más de 100 proyectos de cooperación técnica en diferentes regiones del mundo. Los ejes de trabajo que los países demandan a la hora de asociarse con la Argentina son aquellos en los cuales el país muestra un valor agregado: agroindustria, innovación tecnológica productiva/ciencia y tecnología, industrias creativas, medio ambiente, salud y derechos humanos. Históricamente, América Latina y el Caribe ha sido la región más beneficiada; sin embargo, en los últimos años, África y Asia han cobrado un dinamismo particular, aumentando la presencia en, entre otros países, Sudáfrica, Mozambique, Tailandia, China y Singapur. En el período 2015-2019 se realizaron 125 proyectos de cooperación en el Caribe y América Central y 285 proyectos en América del Sur; además, se llevaron adelante 51 proyectos de cooperación técnica en Asia y 64 en África.

Más allá del marco de las Naciones Unidas, la Argentina ha tenido también una participación activa en otras instituciones multilaterales. Durante 2018 el país presidió el G20, en el que tuvo un activo rol de promoción de la Agenda 2030 en las discusiones de los diversos grupos de trabajo y en la Cumbre de Líderes. Asimismo, en 2019 fue sede de la 11ª Conferencia Ministerial (11 CM) de la Organización Mundial de Comercio. Allí se impulsaron iniciativas de comercio electrónico, micro, pequeñas y medianas empresas, facilitación de inversiones y fortalecimiento de políticas públicas que promuevan la igualdad de género, entre otras.

La Argentina mantiene también un rol activo en las distintas instancias de participación en la región. Desde hace tres décadas, el Mercado Común del Sur (Mercosur) es el espacio clave y prioritario de integración regional y proyección política y económica de sus países miembros. Desde la visión del Gobierno, el Mercosur es la plataforma desde donde propiciar una apertura al exterior, apostando a la integración con el mundo, con el objetivo de eliminar la pobreza y la desigualdad (Cancillería, 2020c). El Mercosur ha contribuido a la consolidación de la democracia y la paz en la región. En lo económico, ha dinamizado el comercio y ha estimulado la internacionalización de empresas nacionales.

En los últimos años, el Mercosur ha revitalizado el proceso de integración a través de medidas institucionales y la sanción de normativas educativas, migratorias, comerciales y económicas. Entre otras, la reforma institucional de la estructura del bloque, el marco normativo para un presupuesto único, el reconocimiento de títulos de Educación Superior y mecanismos de intercambio de información migratoria. Asimismo, se impulsaron trabajos para la actualización y conformación progresiva del Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, que comprende, además de la comercial y económica, la dimensión social y de derechos humanos, para consolidar más derechos y beneficios.

Además, se ha avanzado en el tratamiento de medidas que constituyen barreras al comercio intrazona y se han acordado marcos normativos para las contrataciones públicas y para la cooperación y facilitación de inversiones. Si bien el proceso de consolidación comercial ha presentado vaivenes, en los últimos años se avanzó en una línea de acuerdos comerciales con negociaciones concluidas y en proceso de revisión legal con la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Cambio. Asimismo, en la última Cumbre de Presidentes realizada de forma virtual en julio de 2020, se afirmó la voluntad de fortalecer la cooperación en el ámbito de la COVID-19. El Mercosur muestra así su continuidad, más allá de algunas tensiones políticas que lo atraviesan.

Asimismo, es importante tener en cuenta que la Argentina comparte fronteras con cinco países (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), que tienen en común realidades y desafíos, tanto en términos poblacionales (con énfasis en grupos estructuralmente dejados atrás), fenómenos migratorios, amenazas y efectos adversos del clima, así como ante posibles efectos adversos ante otros fenómenos naturales, siconaturales, tecnológicas y biológicas; como en aspectos económicos, productivos y ambientales. Algunos desafíos identificados en particular tienen que ver con la situación de los pueblos indígenas. La Argentina comparte poblaciones originarias con Paraguay y Brasil (guaraníes), con Bolivia y Chile (atacameños); y en el Gran Chaco más de 25 pueblos indígenas habitan la región, estimándose una población indígena de 200.000 personas en el Chaco argentino, 75.000 en el Chaco boliviano y 40.000 en el Chaco paraguayo.

Estas regiones se encuentran fragmentadas entre los países que presentan como característica común el encontrarse en las periferias de los centros políticos nacionales. Esto se traduce en una débil presencia estatal y en mayores niveles de pobreza e indigencia en el interior de los países y, por tanto, en mayores demandas básicas insatisfechas.

El Gran Chaco sufre una profunda crisis sociosanitaria debido al aumento de actividades productivas extractivas y la exportación de *commodities* (la soja en las crecientes zonas deforestadas del Chaco argentino y paraguayo, el gas en el Chaco boliviano y la carne vacuna en el Chaco paraguayo). Estas actividades no tienen en cuenta los derechos y las prácticas ancestrales de manejo y aprovechamiento de los bienes naturales por parte de las poblaciones locales, lo que ha incrementado los conflictos ambientales y sociales.

También es importante considerar los desafíos fronterizos relacionados con la respuesta a emergencias y desastres, así como procesos de reducción y gestión del riesgo de desastres. Extensas regiones del Cono Sur sufren graves inundaciones y casi toda la región se ve afectada por la reiteración periódica del fenómeno de El

Niño (Oscilación del Sur), que, según la zona de que se trate, intensifica las lluvias o amplía las sequías, aumentando así los riesgos de incendios forestales.

## 2. LA AGENDA 2030 EN LA ARGENTINA

La Argentina participó activamente de las negociaciones para la definición de la Agenda 2030 y adaptó su propia Agenda nacional, inspirada en la propuesta de Naciones Unidas. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) ha sido el ente rector nacional de la Agenda y constituyó la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS –conformada por el conjunto de los Ministerios y otros organismos nacionales–, que contribuyó a una amplia apropiación de la Agenda. Esta comisión trabajó en la adaptación de los ODS y sus metas al contexto y las prioridades nacionales de desarrollo y en la selección y elaboración de indicadores de seguimiento hacia el logro de las metas determinadas para cada objetivo. El marco de monitoreo de la Agenda nacional incluye los 17 ODS, 80 metas y 242 indicadores de seguimiento. Se realizaron varios avances para su monitoreo, entre ellos:

- Se identificaron indicadores de seguimiento del marco de monitoreo global y se elaboraron las correspondientes fichas técnicas, revisadas por el INDEC y por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) y la Agencia Nacional de Discapacidad para asegurar la perspectiva de derechos.
- Se publicó la primera versión del Metadata de los indicadores de seguimiento de los ODS en enero de 2019 (CNCPS, 2019).

Asimismo, se avanzó en el alineamiento de las políticas y los presupuestos con los ODS: se identificaron planes, programas, proyectos y otras iniciativas públicas que contribuyen al logro de las metas adoptadas de los 17 ODS, se vincularon programas presupuestarios a las metas de los 17 ODS y se elaboraron los presupuestos de 2018 y 2019 con perspectiva de género.

El país reconoce además la importancia de los mecanismos voluntarios de seguimiento que la Agenda propone y estuvo entre los primeros países de América Latina y el Caribe en presentar su Examen Nacional Voluntario sobre la aplicación de la Agenda 2030 en julio de 2017. Además, durante 2019 presentó un nuevo informe de seguimiento de los avances argentinos hacia el logro de los ODS: Informe de País 2018. El 13 de julio de 2020, la Argentina presentó su Segundo Informe Voluntario Nacional en el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas, lo cual pone en evidencia la continuidad de la política de Estado asumida en 2015.

De esta manera, el país avanzó en el establecimiento de mecanismos institucionales, en la determinación de indicadores y en nuevos y más complejos modelos de participación con organismos públicos y privados que buscaron promover el alcance federal de la incorporación de los ODS. Argentina adoptó el Marco de Sendai previo a la Agenda 2030 y ODS, en el que se definieron indicadores relacionados con la reducción de riesgos a desastres, que luego fueron incorporados a los ODS.

La Agenda 2030 se constituye como una agenda de derechos humanos, que puede a la vez ser una guía para que el país implemente los ODS en línea con sus compromisos internacionales en derechos humanos.

El compromiso con la Agenda 2030 ha mostrado continuidad para los Gobiernos y se evidencia en el objetivo del actual Gobierno de promover un “desarrollo integral y sostenible mediante una transición justa que asegure que nadie quede atrás” (Fernández, 2019). Este compromiso se observa asimismo en todas las intervenciones de las autoridades del Gobierno que se publicaron en el Segundo Informe Voluntario (CNCPS, 2020). Incluso

hoy, en el marco de la pandemia de la COVID-19, los ODS mantienen su plena vigencia, más allá de que la Argentina deba revisar sus metas e indicadores: “Los principios rectores de los ODS y la Agenda 2030 en su conjunto se ven reivindicados como una herramienta clave para el diagnóstico y el diseño de políticas de desarrollo inclusivo y sostenible” (ONU Argentina, 2020). Del mismo modo, el balance entre las dimensiones económica, social y ambiental es una estrategia crucial para las políticas que deberán desarrollarse tras la pandemia.

### SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y NECESIDADES DE INFORMACIÓN DESAGREGADA PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS ODS, EN EL MARCO DE LA AGENDA 2030

La Argentina cuenta con información censal regulada por el INDEC y también con la información obtenida por la EPH, las Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud y los registros administrativos, por nombrar algunas de las herramientas que el país ha generado. Es primordial brindar apoyo al Gobierno en el fortalecimiento de su sistema estadístico nacional, como herramienta clave para la visualización de las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad y el seguimiento de la Agenda 2030 y el Consenso de Montevideo, en línea con el principio de “no dejar a nadie atrás”.

Los sistemas de producción de datos sociodemográficos necesarios para registrar a la población, diagnosticar, observar y prever sus perfiles –como los censos, las encuestas, los registros administrativos y otras fuentes– son indispensables para generar información demográfica útil para la toma de decisiones e identificar y abordar las brechas de desigualdad. Igualmente, el ecosistema de datos y las herramientas de producción y colecta pueden contribuir a guiar el análisis de factores que impulsan los riesgos, guiar la definición de acciones de reducción de estos y facilitar el reporte sobre el avance de los marcos globales. El fortalecimiento de los sistemas estadísticos nacionales mejorará la capacidad de:

- a) producir datos demográficos confiables;
- b) identificar y resolver la ausencia de datos relacionados con los indicadores de la Agenda 2030, a través de la integración y validación de datos;
- c) desarrollar y difundir herramientas.

Se advierte que el país carece de estadísticas sobre la situación de la población rural. La EPH es relevada solamente en centros urbanos, por lo que la situación de la población rural es solamente relevada durante los Censos Poblacionales. Esta laguna de información no sólo afecta la calidad de la generación de políticas públicas, sino que también contribuye a la invisibilización de la problemática de la población rural del país.

## 3. EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO ARGENTINO Y EL IMPACTO DE LA COVID-19

Al inicio de 2020, la Argentina tenía identificadas una serie de dificultades para alcanzar un sendero de desarrollo sostenible. Desde 2012, la economía argentina mostraba cierta tendencia al estancamiento en su nivel de actividad, intercalando años de crecimiento y recesión sin solución de continuidad. Entre 2012 y 2019, el PIB creció en tres oportunidades (2013, 2015, 2017) y disminuyó en cinco (2012, 2014, 2016, 2018, 2019). Como resultado, el PIB per cápita del país cayó un 11% en ese período, el empleo registrado asalariado privado bajó un 1,1% en igual período y la pobreza aumentó hasta alcanzar el 35,5% en el segundo semestre de 2019,

en un contexto de tasas de inflación muy superiores al promedio de los restantes países de la región. Este desempeño estuvo asociado en gran medida a los desequilibrios del sector externo, tanto de origen real (caída de las exportaciones) como financiero (tendencia a la dolarización de carteras).

Después de una caída del 2,5% del PIB en 2018, la Argentina se contrajo un 3,1% adicional en 2019, situándose como la tercera economía de la región con una mayor desaceleración en ese período. La vulnerabilidad de su economía se expresaba, entre otras variables, en una inflación anual superior al 50% hacia fines de 2019. La vulnerabilidad externa del país se manifestó en una fuerte inestabilidad cambiaria, y explicó la interrupción del acceso al financiamiento internacional en 2018. Las dificultades para hacer frente a los compromisos de deuda en moneda extranjera, dieron lugar, primero, al pedido de auxilio financiero al Fondo Monetario Internacional (FMI), que otorgó a la Argentina el mayor crédito *stand-by* de la historia de la institución, y llevaron luego a la necesidad de encarar un proceso de reestructuración de los pasivos externos del sector público desde fines de 2019, en un contexto recesivo.

Con esta dinámica, la tasa de desocupación creció en casi dos puntos porcentuales desde mediados de 2017, hasta llegar a los dos dígitos en el segundo trimestre de 2019 (10,6%). Lo mismo ocurrió con la tasa de subocupación, que llegó al 13,1%. A la vez, se observó una caída en la participación del empleo asalariado y un aumento del porcentaje de trabajadores/as no registrados/as, que alcanzó al 35% de los/las asalariados/as.

Esta situación condujo al deterioro de las condiciones de vida de la población y a retrocesos en los indicadores propuestos para el ODS 1. Los datos del segundo semestre de 2019 muestran que la proporción de la población por debajo de la línea de pobreza creció en 9,8 puntos porcentuales respecto de 2017, pasando a representar el 35,5% de la población, y la indigencia tuvo un incremento de 3,2 puntos porcentuales, pasando a representar al 8% de la población. Esos valores ubicaban a ambos indicadores por encima de los valores de la línea de base de 2016 (CNCPS, 2020).

Frente a este panorama, las perspectivas para 2020 eran sumamente cautas. El desempeño macroeconómico de corto plazo dependía en gran medida de los resultados de la renegociación de la deuda soberana. En este contexto de crisis y de búsqueda de políticas para ordenar la economía y paliar la grave situación social, irrumpió la pandemia de la COVID-19. Con los datos disponibles, se prevé un impacto directo de la pandemia sobre la economía y las dimensiones sociales más relevantes en el país. Como se detalla en el informe elaborado por las Naciones Unidas Argentina sobre los impactos de la COVID-19 (Anexo I), se espera una mayor contracción económica, con pérdida de empleo, el correlativo aumento de la pobreza y la desmejora en otros índices clave, con nuevas amenazas y retos para el desarrollo.

La crisis generada por la pandemia presenta un triple *shock* económico a nivel local: uno de oferta (debido a las medidas de aislamiento social), uno de demanda (derivado de los menores ingresos que genera la paralización de la actividad económica) y uno financiero (asociado a los problemas de liquidez que enfrentan las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, que, por supuesto, se deriva de los dos anteriores). A esto se le suma el impacto externo derivado de la crisis global, a partir del menor precio de los principales productos de exportación, la reducción del volumen de comercio de bienes y servicios, que afecta sobre todo la demanda proveniente de países vecinos, en particular Brasil, y las tensiones financieras internacionales. Según la última estimación de la CEPAL, la combinación de estos factores excepcionales llevará a que la economía argentina se contraiga un 10,5% en 2020 (CEPAL, 2020, CITAR SPECIAL REPORT #5).

En este contexto, el Gobierno declaró la emergencia sanitaria (Decreto 284/2020, del 18 de marzo), la emergencia pública en materia económica (Decreto 319/2020, del 23 de marzo) y la emergencia alimentaria (Decreto 418/2020, del 29 de abril).

El 20 de marzo entró en vigor en todo el país el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) para aquellas personas que no trabajaban en sectores esenciales de la economía. La cuarentena total y obligatoria es reconocida como la política más efectiva por parte de expertas y expertos que asesoran al Gobierno. Se tomaron también medidas para contrarrestar los efectos económicos y sociales de la pandemia: el incremento en las partidas para comedores escolares y comunitarios; el otorgamiento de un bono extraordinario para jubilados, pensionados, titulares de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y de la Asignación Universal por Embarazo (AUE); la eximición de las cargas patronales a los sectores afectados por la pandemia; el refuerzo del Seguro por Desempleo; la fijación de precios máximos para alimentos de la canasta básica; el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE); la prohibición de cortes de servicios por falta de pago; la provisión de créditos a las pymes; las facilidades para créditos hipotecarios; el congelamiento temporario de alquileres y la suspensión de desalojos; la creación del Fondo de Garantía para las pymes y del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP); la prohibición de despidos y suspensiones; entre otras.

Además de las políticas de contención del impacto socioeconómico, el Gobierno ha tomado un conjunto de medidas para intentar frenar el avance de la pandemia y mitigar sus efectos sanitarios. Comenzó la construcción de doce Hospitales Modulares de Emergencia y creó un fondo especial para adquirir equipamiento e insumos a laboratorios y hospitales y la Unidad Coronavirus, integrada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, para coordinar las capacidades del sistema científico y tecnológico.

La crisis provocada por la pandemia de la COVID-19 tendrá un fuerte impacto en el mercado de trabajo de la Argentina, que ya acusaba una situación de debilidad luego de dos años consecutivos (2018 y 2019) de caída del producto. Desde una perspectiva social, la crisis muestra otros efectos cuyo impacto aún cuesta estimar en su alcance y magnitud. La inclusión de una perspectiva de género y derechos humanos en las estrategias de respuesta resulta, por lo tanto, vital para aminorar esos impactos en los grupos de personas expuestas a una situación de mayor vulnerabilidad.

La emergencia sanitaria ha puesto en evidencia de manera inequívoca la importancia del Estado como garante de la salud pública y de la continuidad en la prestación de servicios esenciales: justicia, seguridad ciudadana, abastecimiento de alimentos, transporte, recolección de residuos, ingresos y subsidios a personas en situación de vulnerabilidad social y económica. Las medidas de respuesta inmediata requieren una visión de futuro. Las trayectorias de desarrollo a largo plazo se verán afectadas por las decisiones que los países hagan ahora y el apoyo que reciban.

Se reconoce la naturaleza sistémica del riesgo y sus efectos en cascada, destacándose la importancia de continuar invirtiendo en el bienestar social y la reducción del riesgo de desastres de acuerdo a la política y plan nacional (PNRRD 2018-2023), así como asegurar acciones para aprovechar de lecciones aprendidas en la respuesta al COVID-19.

Las respuestas del Estado frente a la crisis hoy, pero también a las secuelas que podría dejar en los próximos años, son un factor que será tenido en cuenta en las revisiones periódicas (anuales) del CCA, para evaluar en qué medida pueden afectar, en el corto y mediano plazo, la trayectoria de desarrollo del país hacia el logro de los ODS.

## 4. DESIGUALDADES EN LA ARGENTINA: LOS GRUPOS “DEJADOS ATRÁS” Y EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

### 4.1. TERRITORIO, DEMOGRAFÍA Y DESIGUALDADES

La Argentina es el octavo país del mundo en términos de superficie, con 2,78 millones de kilómetros cuadrados de diversos entornos y recursos naturales. Su población, estimada en 45 millones de personas, es relativamente baja en comparación con la extensión territorial. La densidad en la ocupación del territorio nacional es en promedio muy baja, apenas superior a la de una veintena de países.

Junto con Uruguay y Cuba, la Argentina es uno de los países de América Latina que más tempranamente inició el proceso de transición demográfica en la primera mitad del siglo XX. El descenso de la tasa de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida vienen conduciendo a un gradual envejecimiento de la estructura de edades de la población.

Los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del 2010 indican que el número de personas de 60 años representaba el 14,3% de la población total (INDEC, 2012). Las proyecciones poblacionales indican que en el año 2025 el grupo de 60 años o más representará el 16,9% del total de la población y llegará en 2050 al 24,7% (CEPAL, 2009).

Aun siendo uno de los países más envejecidos de la región de América Latina, la Argentina cuenta actualmente con la mayor proporción de su población en edad de trabajar. Durante la transición demográfica, hay un período en el que la proporción de personas en edad potencialmente productivas crece de manera constante en relación con la población en edades de inactividad (niños y adultos mayores). Durante dicho período, la relación de dependencia demográfica, es decir, el cociente entre el número de personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 65 años) y la cantidad de personas en edades activas (15-64 años), alcanza sus valores mínimos.

Esta etapa es conocida como “bono demográfico” y se caracteriza por una menor presión sobre el gasto en educación y salud materno-infantil. En la Argentina la tasa de dependencia ha alcanzado su valor mínimo en 2010 y se mantendrá cerca de ese nivel hasta 2040 (Peláez *et al.*, 2017). En este sentido, las sociedades con gran concentración de personas en edad laboral podrán alcanzar mayores niveles de ingreso per cápita, pero la magnitud del bono demográfico estará determinada también por su capacidad de soportar la carga económica que implica el sustento de los demás grupos etarios. El bono demográfico puede ser visto como una ventana de oportunidad, pero es transitorio, y sus beneficios no surgen espontáneamente, sino que están sujetos a la capacidad del país de generar suficientes oportunidades de empleo para una población en edad laboral en aumento y a la existencia de un sistema financiero desarrollado que permita canalizar las mayores capacidades de ahorro de la población.

El envejecimiento de la población es uno de los principales fenómenos demográficos mundiales. El aumento de la cantidad de personas mayores representa nuevos retos para la definición de políticas públicas, sobre todo en temas de salud, acceso a seguridad social y políticas de cuidado. A nivel regional, la población adulta mayor ha sido motivo de acuerdos internacionales como el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013) y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015).

El cambio de la estructura de edades de la población impacta, por tanto, en varios aspectos: las políticas dirigidas a la personas mayores (mayor cantidad de población por atender para mejorar su calidad de vida y satisfacer sus necesidades específicas y sus derechos); las políticas dirigidas a la población en edades activas, para maximizar el empleo y el ahorro; y las políticas dirigidas a niños y jóvenes, que deberán atender a una menor cantidad de personas, pero maximizando la calidad de su atención para lograr que esta población, cuando se integre a la fuerza laboral, esté en condiciones de maximizar la productividad necesaria para el sustento de los sistemas de protección social. En tanto, el envejecimiento de la población, sumado a la migración de la juventud hacia las ciudades, constituye además un desafío central para el recambio generacional en las zonas rurales.

La población del país se concentra en pocos grandes centros urbanos: las cuatro principales aglomeraciones del país, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Gran Córdoba, Gran Rosario y Gran Mendoza, que dan cobijo a 19 millones de habitantes, el 43% de la población nacional. En particular, casi un tercio de la población del país (14 millones de personas) habita en la ciudad de Buenos Aires y su periferia (el AMBA). De este modo, la baja densidad de población esconde importantes heterogeneidades, coexistiendo unos pocos centros urbanos densamente poblados con grandes extensiones de escasa o nula población (INDEC, 2013).

En este amplio territorio se distribuyen diversos recursos naturales: la fértil llanura pampeana en torno a Buenos Aires; la Patagonia, con importantes recursos hidrocarburíferos; y la zona cordillerana, al oeste del país, donde se ubican las principales explotaciones mineras.

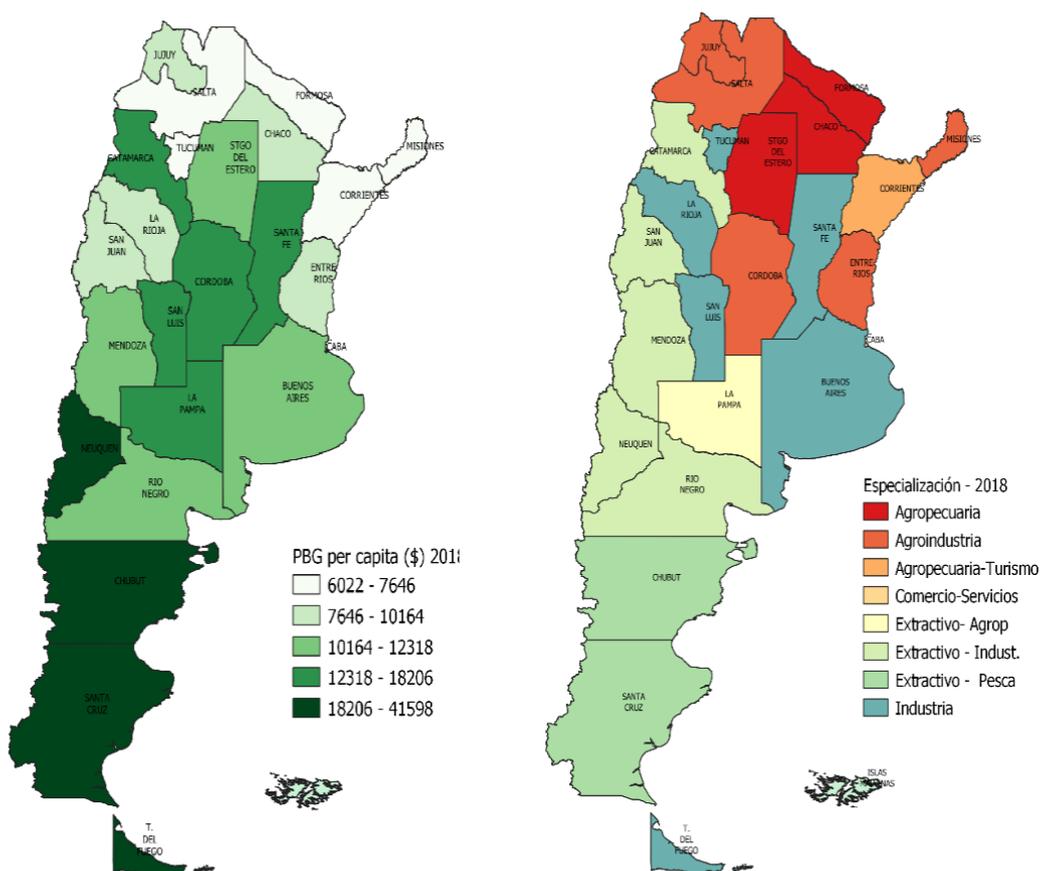
A pesar de esta diversidad geológica y agrológica, el acervo de recursos naturales con que cuenta la Argentina es relativamente bajo (si se excluyen los recursos medioambientales), estimado en USD 16.000 por habitante (Lange *et al.*, 2018), similar al promedio mundial y muy inferior al de los países que han basado sus economías en la explotación de recursos naturales (como Chile, con USD 55.000 por habitante, o Australia, con 180.000). Esta relativa insuficiencia de recursos naturales (para el tamaño de la población del país) pone en cuestión la estrategia de desarrollo centrada exclusivamente en la explotación de esos recursos, que ha sido alentada históricamente por distintos sectores en la Argentina y se plantea como modelo de desarrollo en muchos países de la región.

Al margen de ese debate estructural, las propias circunstancias históricas dieron lugar a un complejo industrial y de servicios relativamente modernos, que hacia mediados de la década de los setenta tornaba a la Argentina en un país semindustrializado, o de desarrollo intermedio, capaz de exhibir estándares de vida no muy lejanos a los que en esa misma época podían observarse en los países del sur europeo (España, Grecia, Portugal). Algunas de esas circunstancias históricas fueron el aislamiento económico de entreguerras, que obligó al desarrollo de nuevas capacidades productivas para la elaboración local de manufacturas; la conformación, en la segunda posguerra, de un régimen de bienestar bastante extendido, que hizo posible la inclusión social, política y económica de una parte significativa de los sectores populares; y el desarrollo, también en la segunda posguerra, de una importante infraestructura en ciencia y tecnología asociada a un fuerte impulso estatal a la educación superior.

Ese complejo industrial y de servicios modernos tendió a localizarse, sobre todo, en los grandes conglomerados urbanos, que se ubican en la región central del país. La concentración, en una misma región, de las principales riquezas naturales del país y de las empresas industriales y de servicios modernos de mayor porte y productividad, explica la asimétrica distribución de la población en el territorio, y resulta un factor determinante de la matriz de la desigualdad social en la Argentina.

En efecto, la condición de país de ingreso medio-alto esconde una importante heterogeneidad entre las distintas regiones del territorio, tanto en términos de desarrollo productivo como en relación con los niveles de desarrollo humano y bienestar.

**Mapa 1. PIB per cápita y especialización productiva por provincia (2018)**



Fuente: CEPAL.

La especialización productiva y el grado de desarrollo económico de cada una de las regiones resultan determinantes desde el punto de vista social. Las regiones con sectores de mayor productividad relativa (el Sur y, en menor medida, el Centro) muestran en general mayores niveles de bienestar y desarrollo, lo que se expresa, por ejemplo, en la menor incidencia de la pobreza, de la malnutrición, del analfabetismo y de la mortalidad infantil. Estas diferencias se producen y reproducen a través de dos canales. Por un lado, el nivel de la productividad y el grado de diversificación productiva de cada región determinan la dinámica de sus mercados de trabajo, así como los niveles salariales prevaletentes, principal fuente de ingreso de las familias. Por otro, las actividades productivas preponderantes y su grado de desarrollo relativo constituyen, en última instancia, la fuente de financiamiento de los Gobiernos provinciales, determinando el espacio fiscal con el que cuentan los Gobiernos locales para implementar políticas públicas.

En efecto, si bien en la Argentina el Estado nacional tiene una destacada presencia en todo el territorio, ciertos derechos (entre ellos, los asociados al acceso universal a los servicios de educación y salud) son responsabilidad primaria de las provincias. De este modo, de acuerdo con la estructura federal del Gobierno, los recursos propios con los que cuenta cada provincia, más allá de los fondos que reciben en concepto de coparticipación federal de impuestos nacionales, resultan determinantes para la prestación de servicios públicos y el bienestar de la población local. Como se describe más abajo, las diferencias en los fondos disponibles por habitante son muy amplias entre las distintas provincias, y esto indudablemente impacta en la diferente disponibilidad y calidad de los servicios públicos en las distintas regiones del país.

Sin embargo, como se detalla en el siguiente apartado, las desigualdades no se explican exclusivamente por las diferencias entre regiones y su grado de desarrollo productivo, o por su diferente espacio fiscal. Las desigualdades de raíz socioeconómica se entrecruzan con las brechas de género, las problemáticas específicas de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, las desigualdades en el ciclo de vida (siendo los niños y las niñas los más afectados) y las dificultades de los migrantes y las personas con discapacidad, entre otros grupos cuyos derechos son frecuentemente vulnerados. Estas dimensiones interactúan entre sí, y en general se retroalimentan y determinan las condiciones de vida de la población de forma conjunta, siendo el territorio el espacio donde estas tienen lugar (CEPAL, 2016). Por ejemplo, como en otros países de la región, a nivel nacional la pobreza afecta más a los hogares con jefa mujer que el promedio (39% contra 36%) y es mucho más prevalente en niños y niñas (el 53% son pobres, 17 puntos porcentuales más que el promedio). Pero esas diferencias pueden ser aún más pronunciadas cuando se las desagrega a nivel provincial. En las provincias del norte, donde la incidencia de la pobreza es más alta que en el resto del país, las brechas vinculadas con el ciclo de vida (porcentaje de niños y niñas pobres) tienden también a ser más pronunciadas.

La **región Norte** es la más rezagada económica y socialmente. En ella habita el 22% de la población del país y presenta en términos generales un acotado nivel de desarrollo productivo, que se expresa en bajos niveles de PIB per cápita y en una importante incidencia de la pobreza. De primacía agraria y baja densidad poblacional, el 19% de sus habitantes reside en zonas rurales (en comparación con el 9% del total del país), de los cuales 3 de cada 4 viven alejados de centros urbanos (INDEC, 2010). Las provincias de esta región tienen, en promedio, un ingreso por habitante un 40% inferior al promedio nacional, como resultado de la prevalencia de actividades agropecuarias de baja productividad relativa, más allá de la existencia de algunos focos de mayor desarrollo productivo y complejidad en torno a las ciudades de Tucumán, Salta y Jujuy, y la existencia de algunas explotaciones mineras de gran porte. Esto tiene su correlato en bajas tasas de empleo, que promedian el 40% y son particularmente reducidas en algunas provincias (como Formosa, con un 33%). La baja participación en el mercado laboral es especialmente marcada en el caso de las mujeres en esta región, donde solo el 33% de ellas tiene un empleo remunerado. Estas condiciones, en conjunto con salarios comparativamente bajos (21% inferiores al promedio nacional) y una alta informalidad laboral<sup>2</sup> (41%), dan lugar a una alta incidencia de la pobreza, sufrida por el 41% de la población urbana (y que llega al 45% en provincias como Salta o Santiago del Estero).

Como consecuencia de su limitado desarrollo productivo, y ante la ausencia de recursos mineros o hidrocarbúricos (que habilitarían el cobro de regalías), las provincias del norte del país cuentan con relativamente pocos recursos tributarios propios por habitante (apenas la mitad del promedio nacional), que no llegan a ser compensados por la coparticipación federal de impuestos. La escasez de recursos en el sector público, en conjunto con la amplia dispersión de la población, van en detrimento de la disponibilidad y calidad de los

---

2. Se define a los trabajadores informales como aquellos que no tienen descuento jubilatorio en sus empleos. La tasa de informalidad se calcula como el porcentaje de los asalariados informales sobre el total de asalariados.

servicios públicos. A modo de ejemplo, en las provincias del norte del país apenas el 70% de las/os alumnas/os que comienza sus estudios primarios los finaliza (contra el 79% nacional), con niveles de desempeño considerablemente más bajos que en el resto del país. A su vez, solo el 66% de la población tiene una cobertura de salud más allá de la estatal, lo que redundará, en conjunto con las mayores tasas de pobreza, en mayores tasas de mortalidad infantil y una menor esperanza de vida. La población indígena, muy importante en el noroeste del país, sufre particularmente estas problemáticas, presentando mayor prevalencia de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y analfabetismo, así como un menor acceso a la salud (Prates, 2019). El gran desafío para esta región implica reducir las desigualdades de una población con alta incidencia de la pobreza y gran dispersión territorial.

**En la región Centro** se encuentra el mayor volumen de población, actividad económica y desarrollo productivo. Esa zona contiene los principales centros urbanos donde se desarrolla la actividad manufacturera y de servicios, e importantes recursos naturales, destacando la Pampa húmeda, que explica el 60% de las exportaciones del país y donde se cultiva fundamentalmente soja, maíz y trigo, y se manufacturan los principales productos derivados. Esta región concentra el 79% de la actividad económica nacional y el 73% de la población, principalmente en la región del AMBA y los aglomerados en torno a Rosario, Córdoba y Mendoza. Con una considerable diversificación productiva, que incluye un importante sector manufacturero y de servicios (sobre todo en torno a las ciudades de Buenos Aires y Rosario), la explotación agropecuaria de la Pampa húmeda y una serie de economías regionales y producción minera en la zona cordillerana, el PIB per cápita de esta región prácticamente duplica al de la región Norte. Este mayor ingreso promedio esconde, sin embargo, marcadas desigualdades sociales y territoriales, como las que se manifiestan entre las grandes ciudades y sus periferias marginadas. Estas periferias o “conurbanos” operan como polos de atracción para las poblaciones en situación de vulnerabilidad de todo el país, y explican la persistencia de importantes carencias sociales y desigualdades en un contexto de mayor desarrollo relativo.

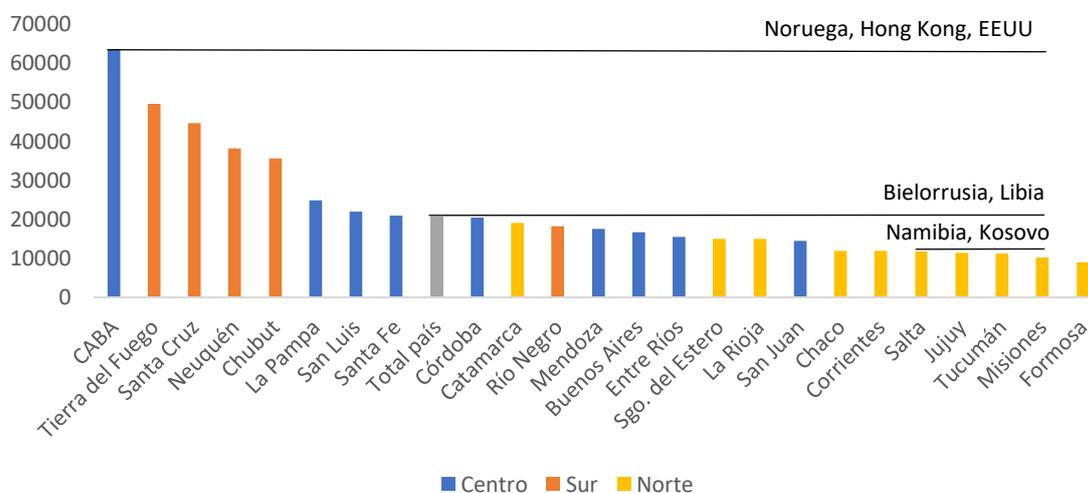
En efecto, a pesar de albergar las actividades de mayor complejidad relativa, en la región Centro el 37% de los ocupados se desempeña en sectores de baja productividad. Esto se refleja en elevadas tasas de subocupación e informalidad laboral, que repercuten en los ingresos laborales y, por ende, en la incidencia de la pobreza, que alcanza al 35% de la población (sobre todo en las periferias urbanas, como los partidos del Gran Buenos Aires, donde la pobreza alcanza al 41% de la población). De este modo, en la región Centro convive un importante desarrollo productivo con un total de 8 millones de personas en condición de pobreza (4 de cada 5 pobres del país). La congestión urbana dificulta la prestación de determinados servicios básicos, a pesar de que las provincias de esta región cuentan con el doble de recursos propios que las provincias del norte. Al igual que en la región Norte, ciertos grupos como las mujeres, los migrantes, las personas con discapacidad y la población indígena y afrodescendiente son particularmente vulnerables a estas problemáticas.

Finalmente, en **la región Sur** habita apenas el 6% de la población nacional, distribuida en un amplio territorio. La disponibilidad de importantes recursos hidrocarbúricos, en conjunto con el desarrollo de actividades como el turismo y producciones agropecuarias regionales, dan lugar a un producto per cápita considerablemente superior al promedio nacional (casi el triple que el de la región Norte). En esta región, solo el 31% de los ocupados se desempeña en sectores de baja productividad, los salarios son un 35% superiores a la media nacional y la informalidad laboral afecta a solo el 20% de los asalariados (en comparación con el 34% a nivel nacional). Sin embargo, se observa una elevada desigualdad de ingresos, que redundará en una incidencia relativamente alta de la pobreza, que llega a afectar al 30% de la población, a pesar del mayor producto per cápita de esta región.

Debido al cobro de regalías (petróleo, gas, minería), las provincias del sur cuentan con un muy elevado nivel de recursos tributarios propios. Estos recursos, sumados a los ingresos derivados de la coparticipación federal de impuestos y transferencias, casi duplican la cantidad de recursos por habitante promedio a escala nacional. Como consecuencia de esto, la prestación de servicios públicos tiende a ser de mejor calidad y disponibilidad, con una mayor tasa de finalización de la escolarización primaria (89%, con mejores resultados de desempeño que el promedio nacional) y una mayor cobertura de salud, que, más allá del sector público, alcanza al 78% de la población. La menor pobreza y la disponibilidad de servicios públicos tienen su correlato en una mayor esperanza de vida y una menor mortalidad infantil que en el resto del país. Sin embargo, la amplia dispersión de su población (parte de ella, rural), la marginación de la población indígena, la elevada desigualdad de ingresos mencionada y el impacto ambiental de la actividad hidrocarburífera plantean importantes desafíos desde el punto de vista de la Agenda 2030 y el cumplimiento de los ODS.

Como producto de esta marcada asimetría entre las regiones de la Argentina, el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de su población está determinado en buena medida por el lugar de nacimiento. Por lo tanto, persisten entre las distintas provincias grandes brechas en el cumplimiento de los ODS, como los relacionados con el fin de la pobreza y el hambre, el acceso a la salud y la educación de calidad, la igualdad de género o el acceso al trabajo decente.

**Gráfico 1. Producto bruto geográfico per cápita por provincia (2018)**



Fuente: CEPAL sobre la base del INDEC.

De esta manera, la dotación de recursos naturales y el tipo de especialización productiva de las distintas regiones impactan considerablemente en el espacio fiscal de cada Gobierno provincial y, por lo tanto, en sus capacidades de acción sobre las desigualdades preexistentes. Esto se debe, en parte, a la capacidad constitucional que tienen las provincias para captar (por la vía del cobro de regalías) parte de la renta minera y petrolífera generada en sus territorios, lo que beneficia a las provincias patagónicas y cordilleranas vis a vis las

del centro y norte del país (ya que no existe la misma prerrogativa en relación, por ejemplo, con la renta agraria).

Los presupuestos provinciales resultan, en consecuencia, marcadamente asimétricos. A modo de ejemplo, la provincia de Salta dispuso en 2018 de USD 1.600 por habitante, mientras que Tierra del Fuego dispuso de USD 6.400. Semejante diferencia no puede sino impactar de forma directa en la calidad de los servicios y las políticas públicas de las provincias. De este modo, el cumplimiento de los ODS 3 y 4 (salud y bienestar, educación de calidad, cuya obligación recae, por disposición constitucional, en los Gobiernos provinciales) pasa a estar fuertemente condicionado por la región en la que se habita. En este contexto institucional, el objetivo de “no dejar a nadie atrás” se vuelve doblemente desafiante.

Aun así, la presencia del Estado nacional cumple un importante rol compensador entre los distintos territorios. Por un lado, programas de amplia cobertura y extensión territorial, como la gestión de la mayoría de las jubilaciones y pensiones, las asignaciones familiares y la AUH, dependen del Gobierno nacional y permanecen en su órbita, conformando un importante mecanismo redistributivo. Por otro, la coparticipación federal de impuestos implica que una parte considerable de lo recaudado por el Estado nacional se distribuye entre las distintas provincias. En algunas provincias del norte del país, los fondos derivados por el Gobierno nacional llegan a constituir el 90% de los recursos tributarios disponibles.

El acceso a un trabajo decente (ODS 8) y, consecuentemente, a una remuneración que permita un nivel de vida digno para el/la trabajador/a y su familia depende en una medida considerable del grado de desarrollo de los aparatos productivos locales. Mientras en las provincias del norte el 44% de los ocupados se encuentra en sectores de baja productividad<sup>3</sup>, este valor se reduce al 31% en la región Sur. La región Centro se ubica en una situación intermedia (38%), producto de su gran heterogeneidad (coexisten allí áreas y actividades de muy alta y muy baja productividad). Estas asimetrías impactan de forma directa en la informalidad laboral y, sobre todo, en los salarios (que, por ejemplo, son un 23% más bajos en la región Norte que en la del Centro, y un 42% menores que en la región Sur). En efecto, los salarios constituyen la principal fuente de ingreso de las familias, y son los que explican los mayores niveles de pobreza e indigencia en las provincias donde las actividades de menor productividad tienen una incidencia mayor (ODS 1 y 2, fin de la pobreza y hambre cero).

Esta situación se agrava para algunas poblaciones en especial, cuya situación en el mercado de trabajo es particularmente vulnerable. Las mujeres están entre quienes más sufren esta condición, al percibir sueldos un 21% inferiores a los de los hombres y tasas de informalidad laboral 5 puntos más elevadas que las de sus pares masculinos. Esta brecha se manifiesta, sobre todo, en las provincias de mayor desarrollo relativo e impide el cumplimiento del ODS 5 (igualdad de género). Los migrantes, en particular los más recientes (provenientes principalmente de la región sudamericana, donde la Argentina es un importante polo de atracción, y que se concentran en la región Centro y en menor medida en la región Sur), sufren una mayor subocupación y, en particular, de tasas de informalidad 10 puntos porcentuales más elevadas que las de los nativos (Ministerio de Producción y Trabajo, 2018), lo que dificulta el cumplimiento del ODS 10 (reducción de las desigualdades)<sup>4</sup>. La población con discapacidad, por su parte, encuentra grandes dificultades para acceder al empleo y muestra

---

3. Se considera como empleados en sectores de baja productividad a patrones y trabajadores en microempresas (menos de 6 empleados), trabajadores independientes no calificados y trabajadores del servicio doméstico.

4. Entre los migrantes, se estima que en la Argentina viven alrededor de 190.000 personas que requieren de asistencia especial, entre refugiados y solicitantes de dicha condición (12.000), personas con visados humanitarios (400, todos ellos sirios) y 175.000 venezolanos con necesidades de protección internacional. Estos grupos, si bien comparten muchas de las problemáticas de los migrantes en general, tienen además sus propias dificultades asociadas a su condición migratoria.

tasas de empleo 9 puntos porcentuales menores que el resto de la población, así como una mayor desocupación (INDEC, 2018).

#### 4.2. LA MATRIZ DE LA DESIGUALDAD SOCIAL<sup>5</sup>

Como en el resto de los países de la región, el territorio resulta determinante a la hora de entender las desigualdades sociales en la Argentina. Sin embargo, otras dimensiones resultan igualmente relevantes en la determinación de las condiciones de vida de la población y, por lo tanto, en los niveles de desigualdad social, como el género, la discapacidad, la pertenencia a poblaciones indígenas o afrodescendientes, la migración y el ciclo de vida.

Lejos de ser independientes, estas variables o dimensiones interactúan entre sí, determinando una “matriz de la desigualdad social” (CEPAL, 2016). Por ejemplo, las posibilidades de encontrarse bajo la línea de pobreza en la región Norte son mayores que en la del Sur (41% contra 29%), pero estas crecen considerablemente si se es menor de 15 años (pasan a ser de un 54%) y aún más si ese menor vive en un hogar con jefa mujer (61%). Lo mismo sucede en relación con la discapacidad: esta tiene una mayor prevalencia entre la población bajo la línea de pobreza, lo cual indica que se trata de fenómenos interdependientes (Mazzola, 2019). También se observa en la población indígena, que presenta peores condiciones de vida que el resto de la población (según el Censo 2010, el 23% tenía al menos alguna NBI, contra el 13% del resto de la población), lo que se agrava en la región Norte, llegando al 71% en Formosa. La emergencia sociosanitaria declarada en la provincia de Salta en febrero de 2020 también da cuenta de la extrema vulnerabilidad de esta población<sup>6</sup>.

Estos múltiples factores son determinantes de las condiciones de vida de la población y cristalizan las profundas desigualdades existentes, de las cuales el ingreso, la pobreza o las NBI son su resultado. Aún más, las desigualdades de base limitan las posibilidades de inclusión social al reducir el acceso a la educación, la salud, el mercado de trabajo y la participación política y ciudadana, reproduciendo las desigualdades de forma estructural e intergeneracional.

En este sentido, una de las desigualdades más persistentes es la desigualdad de género. En la Argentina las mujeres no solo padecen más la pobreza (el 39% de los hogares con jefa mujer son pobres, contra el 33% en los masculinos), sino que además sufren profundas desigualdades en el mercado de trabajo, cobrando un 20% menos que los hombres y manteniendo vínculos laborales informales con mayor frecuencia que ellos (el 37% de las veces contra el 32%, respectivamente). A su vez, la dimensión de género se entrecruza con otras dimensiones de la desigualdad: mientras en promedio los hogares con jefa mujer sufren una pobreza 6 puntos porcentuales más alta que aquellos con jefe masculino, esta brecha se amplía a 7 puntos porcentuales cuando este hogar se encuentra en la región Norte, y sube a 11 puntos porcentuales (llegando al 61%) en el caso de los niños y las niñas.

Las desigualdades vinculadas con el ciclo de vida también son muy marcadas en la Argentina, en particular para niños, niñas y adolescentes: un 53% de ese segmento etario es pobre, contra el 36% del total de la población. Nuevamente, esto se agrava en el norte del país, donde un 54% de NNyA es pobre, pero también en las

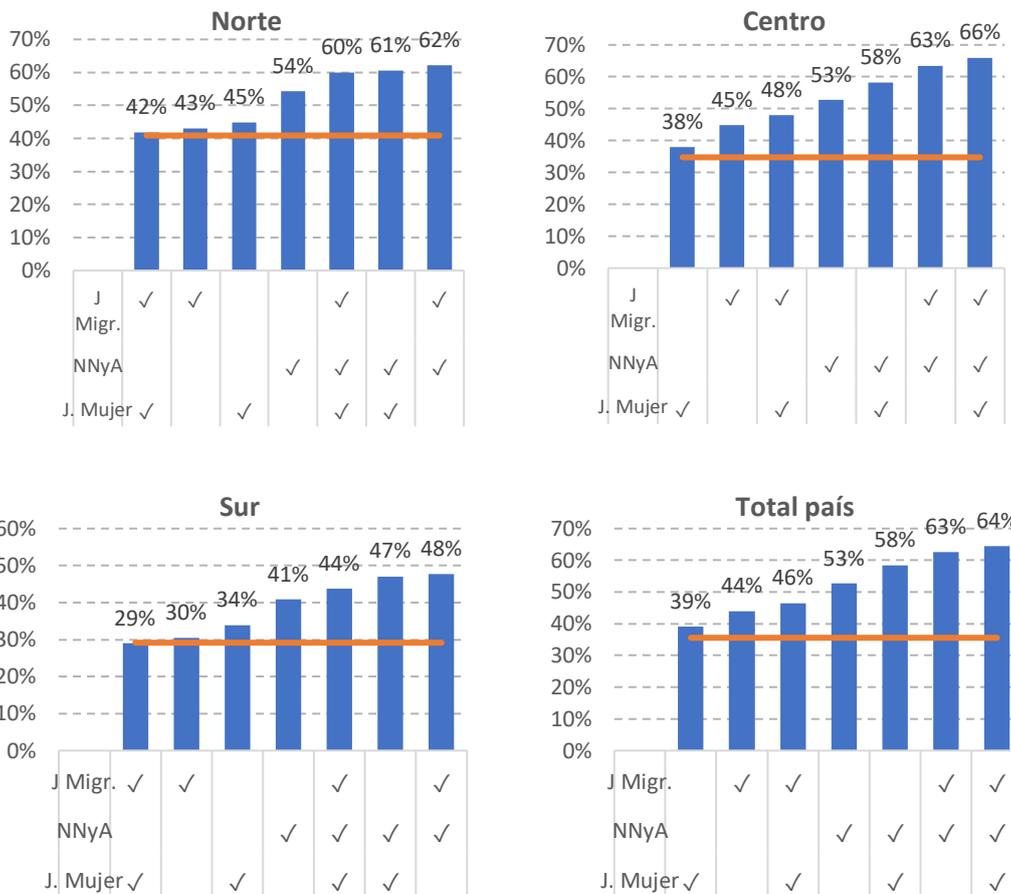
---

5. Los datos de esta subsección corresponden al primer semestre de 2019, último período para el que se encuentra disponible la base de microdatos de la EPH elaborada por el INDEC. La matriz de la desigualdad es concebida en los términos planteados por la CEPAL (véase CEPAL, 2016).

6. Ver detalles en el Informe sobre Análisis de Necesidades realizado por la OCR Argentina, 26 de febrero de 2020 No encontré este análisis en ningún lado, ni tampoco qué es la “OCR”.

periferias urbanas de la región Centro: por ejemplo, el 57% de los NNyA del conurbano bonaerense es pobre. En esta última, si el jefe de hogar es migrante, esta tasa pasa a ser del 67%. Además de la mayor incidencia de la pobreza, los NNyA sufren en muchos casos la violencia intrafamiliar, siendo dos de sus formas más graves el abuso sexual y la trata, un flagelo que persiste a pesar de que la Argentina ha implementado una serie de marcos y mecanismos legales para proteger a niños, niñas y adolescentes<sup>7</sup>.

**Gráfico 2. Incidencia de la pobreza en personas según región, condición de migrante del jefe/a de hogar, sexo del jefe/a de hogar y edad (1.º semestre 2019)**



Fuente: CEPAL sobre la base del INDEC.

7. La Argentina es firmante de la Convención sobre los Derechos del Niño, y en 2005 sancionó la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes, que establece la adopción de políticas nacionales de protección, la creación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF) y el nombramiento de un Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que se concretó en febrero de 2020.

De esta manera, en la Argentina se configura una matriz de la desigualdad social en la que el territorio, y el nivel de desarrollo económico asociado a él, se vuelven determinantes de las condiciones de vida de la población, pero sin ser la única dimensión relevante. Las cuestiones de género, la migración, la pertenencia a poblaciones indígenas o afrodescendientes y la discapacidad, así como sus interacciones, son características igualmente importantes para tener en cuenta, sobre todo desde la perspectiva de “no dejar a nadie atrás”.

Si bien estas cuestiones se desarrollan en el capítulo sobre dimensión social, se resumen a continuación los principales desafíos que se originan a partir de las desigualdades existentes y que se ven atravesados por los temas pendientes en materia de derechos humanos y género, que se describen más adelante.

#### 4.3. GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Los grupos o las personas “en situación de vulnerabilidad” son aquellos que, por razones inherentes a su identidad o condición y por acción u omisión del Estado, se ven privados del pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos y de la atención y satisfacción de sus necesidades específicas.

El concepto de “situación de vulnerabilidad” se opone al tradicional paradigma de identificación de grupos o personas “vulnerables”, que asocia a estos últimos a la debilidad o la incapacidad, reforzando la discriminación que sufren. De este modo, el primer enfoque ofrece un carácter dinámico, orientado a modificar la situación para transformarla.

Como se observó anteriormente, la pobreza es un emergente fundamental de la vulnerabilidad social, por lo que las condiciones económicas generales afectan de forma distinta a diversos grupos; en particular, los ciclos económicos recesivos suelen impactar con especial fuerza en los grupos en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, esta no es la única dimensión relevante en la determinación de las vulnerabilidades, pues se le suman una serie de condicionantes que impiden a estos grupos el goce de derechos humanos, como la discriminación, las diferencias en distintos territorios y el accionar del Gobierno. Al definir e identificar a estos grupos en situación de vulnerabilidad es preciso considerar las dimensiones jurídicas, históricas y sociales de su constitución como tales, ya que se trata siempre de personas que persistentemente son o han sido objeto de alguna forma de afectación de sus derechos.

De este modo, las personas pertenecientes a grupos vulnerables son “dejadas atrás” por la sociedad, al ser excluidas económica, social, espacial y políticamente, debido a su etnia, raza, género, edad, discapacidad o una combinación de estas u otras características. Estas personas no solo están menos conectadas a las instituciones y redes sociales, sino que también carecen del apoyo de los sistemas económicos y sociales para mejorar su situación, y suelen ser poco consultadas por los Gobiernos cuando se toman decisiones que pueden afectarlas. A menudo se observa que ni siquiera se encuentran contabilizadas en las estadísticas oficiales, lo que los/las hace invisibles en el desarrollo de políticas y programas. Así, la pertenencia a un grupo en situación de vulnerabilidad puede traer aparejada la obstaculización o limitación en el efectivo goce y ejercicio de los derechos fundamentales, así como también la posibilidad de acceder a la justicia para proteger el cumplimiento de esos derechos.

En este marco, el derecho internacional ha brindado mayor protección a ciertos grupos, a través de diversas normativas internacionales ratificadas por la Argentina, a saber: mujeres, niños/as y adolescentes, personas con discapacidad, migrantes, desplazados/as, refugiados/as, pueblos indígenas, afrodescendientes, personas mayores, entre otras. Sin embargo, al ser un concepto dinámico, puede que surjan nuevos grupos que son objeto de alguna forma de discriminación, como, por ejemplo, las personas que viven con VIH/sida, personas en

situación de calle, entre otros. Por esta razón, es importante la correcta identificación de los grupos en situación de vulnerabilidad en pos de establecer medidas apropiadas que les garanticen el ejercicio pleno de todos sus derechos.

En la Argentina son múltiples los grupos en situación de vulnerabilidad, siendo la desigualdad territorial y la brecha de género dos de los factores estructurantes –si bien no los únicos– en la generación de estas vulnerabilidades.

La situación de estos grupos se ve seriamente agravada ante la crisis generada por la COVID-19, que “ha exacerbado la vulnerabilidad y la discriminación hacia los y las menos protegidos/as de la sociedad, destacando profundas desigualdades económicas y sociales que requieren atención urgente como parte de la respuesta y recuperación, en especial las mujeres y hombres, niños, niñas, jóvenes y personas mayores, pueblos indígenas, personas refugiadas y migrantes, personas en situación de pobreza, las personas con discapacidad, personas privadas de la libertad, personas LGBTI” (ONU Argentina, 2020).

### **Migrantes y refugiados**

La migración es un aspecto que no puede ser pasado por alto, considerando el rol de la Argentina como polo de atracción en la región, sobre todo para migrantes paraguayos, bolivianos, chilenos, peruanos y, más recientemente, venezolanos y colombianos en búsqueda de trabajo y mejores condiciones de vida (CEPAL, 2019). Parte de ellos, además, son refugiados o solicitantes de esta condición, o migrantes con necesidades de protección internacional, entre los que se cuentan 175.000 venezolanos que han migrado recientemente a la Argentina producto de la crisis humanitaria en su país. Aunque la Argentina mantiene una política inclusiva, los migrantes, especialmente los provenientes de Sudamérica y África, encuentran mayores dificultades que los nativos para acceder a los beneficios de protección social, producto de la discriminación y de los requisitos legales de residencia establecidos.

La integración local de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados está restringida por obstáculos administrativos para acceder a los beneficios de protección social de los que disponen los nacionales. Los requisitos de largos períodos de residencia legal en el país excluyen a refugiados y solicitantes de asilo de acceder a estos beneficios.

En el año 2017 se produjo un cambio importante respecto a la política migratoria, pues el Decreto 70/2017 modificó la Ley de Migraciones, reforzó los controles en frontera y agilizó los tiempos administrativos y judiciales para la expulsión de personas migrantes que hubieran sido condenadas en la Argentina o el exterior, registraran antecedentes penales y/u hayan omitido informarlos. Asimismo, incorporó la cancelación de la residencia en forma automática en los casos en que sobre el extranjero recayere sentencia condenatoria firme en la Argentina.

Es necesario redoblar los esfuerzos del Estado para que los establecimientos sanitarios y educativos actúen conforme a la Ley de Migraciones, así como fortalecer actividades de sensibilización para eliminar las prácticas discriminatorias y xenófobas hacia personas migrantes.

Asimismo, un elemento clave para la integración local de los migrantes es el empleo, como se verá en el apartado de “Mercado de trabajo” en el capítulo “Dimensión económica”. Se estima que el 49% de las personas migrantes y refugiadas asalariadas cuentan con empleos no registrados y el 25,2% son cuentapropistas (ONU Argentina, 2020). A diferencia de otras variables, la situación de los migrantes es particularmente seria en el centro del país, donde habita la mayoría, y sobre todo entre las mujeres, que se desempeñan en gran parte en el rubro del servicio doméstico, con salarios un 31% inferiores a las del promedio nacional (Ministerio de Producción y Trabajo, 2018).

El impacto de la pandemia en el segmento de la población agrava su situación y sus perspectivas, tanto en términos de ingresos como de riesgos para la salud. En particular, se ven afectados por la reducción, o incluso la desaparición, de sus fuentes de ingresos, así como limitaciones legales y/u operativas para acceder a determinados programas sociales –hay aproximadamente 372.000 personas migrantes y refugiadas que no tienen acceso al IFE–, entre otras<sup>8</sup>. Las estrategias de respuesta requieren la inclusión de una perspectiva de género, étnico-racial y de derechos humanos.

### **Pueblos indígenas**

La situación de la población indígena, que representa el 2,4% de la población nacional, pero en algunas provincias (sobre todo en el sur y, en menor medida, en el norte) llegan al 10% de la población (INDEC, 2010), es particularmente grave. Esto se debe al limitado acceso que este grupo tiene al mercado de trabajo, a la salud, a la educación y a la tierra (Prates, 2019). Además, en general sufren discriminación, en particular quienes habitan en comunidades de mayoría indígena, caracterizadas por una mayor pobreza estructural, con los peores indicadores sociales, sanitarios y educativos de todo el país. La falta de información pública y sistematizada sobre la situación de los pueblos indígenas constituye, de por sí, una muestra de su segregación. Hay que retrotraerse al Censo de 2010 para evaluar la situación de los pueblos indígenas a nivel nacional. Según esta fuente, en la Argentina los indígenas exhiben una mayor tasa de analfabetismo (3,7% contra 1,9% del total del país), menor acceso a jubilaciones y pensiones (89,7% frente a 93%) y mayor desocupación, entre otras problemáticas (INDEC, 2010). Conviene destacar que el 23,5% de los hogares indígenas no tienen sus necesidades básicas satisfechas. En los últimos años se registraron muertes de niños y niñas indígenas por malnutrición en el Noroeste argentino (NOA) y el Noreste argentino (NEA)<sup>9</sup>. Esto se vertebra con su invisibilización estructural<sup>10</sup>, que se traduce en distintas formas de violencia institucional y discriminación sistemática en el ámbito laboral, educativo y especialmente en el sistema de salud, situación que es más grave para las mujeres (INADI, 2014).

La falta de acceso a la tierra es una problemática en especial acuciante para los pueblos indígenas. El derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas se encuentra garantizado en la Argentina por la Constitución Nacional y los tratados internacionales, aunque resulta enorme la brecha existente entre el reconocimiento jurídico y su efectivo disfrute. Esto es especialmente grave para las comunidades indígenas, dado que el entramado social comunitario se asienta sobre una cosmovisión según la cual la tierra no tiende solo a asegurar medios de producción o acumular bienes, sino que garantiza su propia existencia como una comunidad con identidad diferenciada. Con frecuencia, la expropiación de tierras indígenas obstaculiza el acceso a las fuentes de agua tradicionalmente utilizadas por los pueblos, impidiéndoles ejercer sus economías tradicionales, criar animales y cosechar sus alimentos.

Como señalan los mecanismos de derechos humanos, existe una discriminación estructural de la cual continúan siendo víctimas los pueblos indígenas. Dicha discriminación limita el acceso al cumplimiento de los estándares internacionales mínimos en el ámbito del desarrollo, incluidos los reflejados en los ODS. Estos pueblos experimentan la falta de acceso a servicios básicos en sus comunidades indígenas, lo que se evidencia en los casos de desnutrición de niños/as del norte del país y en las dificultades de acceso al agua, que se ve además

---

8. A estas se agregan cuestiones coyunturales derivadas del cierre de fronteras (separación familiar, ausencia de mecanismos para solicitar protección internacional o admisión por razones humanitarias, falta de acceso a alimentos y alojamiento temporario en las zonas de frontera). Ver Anexo XX (ONU Argentina, 2020).

9. Para más información, pueden consultarse las siguientes notas periodísticas: <http://www.darioaranda.com.ar/2015/05/argentina-profunda/>; <http://www.lanacion.com.ar/1826633-una-muerte-por-desnutricion-sacudio-al-chaco-en-campana>; <http://www.elpais.com.uy/mundo/argentina-nueva-muerte-indigena-argentina.html>

10. Los datos con los que se cuenta parten de la autoidentificación como indígena, pero se estima que hasta el 8% de la población podría ser perteneciente o descendiente de pueblos indígenas (INADI, 2014).

dificultado por la falta de titularización de sus tierras y las actividades de las empresas que explotan recursos naturales (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2018).

En 2016, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) pasó de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social a la del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sin presupuesto propio, lo que limita su capacidad de acción. El INAI tiene a su cargo el relevamiento de las tierras de comunidades indígenas, pero existe retraso en dicho relevamiento. Si bien la renovación de la Ley N° 26.160 evitó los desalojos forzados hasta que se produjera el relevamiento territorial en todo el país, es preciso poner en marcha acciones integrales y fortalecer el INAI dotándolo de recursos para el ejercicio de sus funciones y que exista una representatividad de las comunidades en los cargos de dicho instituto.

Las comunidades indígenas expresaron la necesidad de asegurar la plena implementación del Convenio núm. 169 de la OIT, a fin de ser escuchadas en el desarrollo de emprendimientos que puedan afectar sus comunidades y tierras. También manifestaron que las empresas no cumplen con las medidas de mitigación y compensación. Por eso es necesario promover mecanismos de consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas a nivel nacional y provincial, adecuados a estándares internacionales, tal como lo señalan las recomendaciones realizadas a la Argentina por los Relatores Especiales sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Relator sobre discriminación racial.

Asimismo, líderes y lideresas de pueblos indígenas denunciaron ser perseguidos por las fuerzas de seguridad y por el Poder Judicial local<sup>11</sup>. En este contexto, se debería mejorar el acceso a la vivienda, la salud y la educación bilingüe e intercultural de los pueblos indígenas en todos los niveles; capacitar a las fuerzas de seguridad y a los operadores de justicia nacionales y locales sobre los derechos de los pueblos indígenas; tomar las medidas necesarias para proteger a líderes y lideresas indígenas, asegurando el respeto del debido proceso.

### Afrodescendientes

Los/las afroargentinos/as (es decir, los descendientes de esclavos traídos de África durante el período colonial) son otro de los grupos cuyos derechos son frecuentemente vulnerados, en especial a partir de su profunda invisibilización en el imaginario social argentino. La información sobre esta población es también escasa. De acuerdo con el Censo de 2010, 150.000 personas afirmaron tener descendencia africana y el 92% de ellos nacieron en la Argentina. Se estima que el 70,3% de esta población se concentra en la ciudad de Buenos Aires y en las provincias de Buenos Aires, Santiago del Estero, Corrientes, Córdoba, Santa Fe y Misiones. Sin embargo, las cifras fueron cuestionadas por subestimar a esta población debido a la forma en que se administró el cuestionario. El nuevo censo, que tendrá lugar este año, es una oportunidad para visibilizar a este grupo y obtener información sobre su situación.

Se trata de una población que también sufre de manera sistemática las actitudes de segregación: el 61% de ellos planteó haber sido víctima de discriminación (Naciones Unidas, 2017). El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) y la Secretaría de Derechos Humanos promovieron programas para la reparación histórica de la comunidad afrodescendiente facilitando su participación en la esfera pública<sup>12</sup>.

---

11. Para más información, pueden consultarse las siguientes notas periodísticas: <http://latinta.com.ar/2017/03/integrantes-de-la-comunidad-wichi-sin-derecho-a-defensa/>; <http://www.elfederal.com.ar/denuncian-persecucion-contra-el-lider-qom-felix-diaz/>; <http://www.lanacion.com.ar/1974710-tension-en-chubut-por-un-desalojo-de-mapuches-que-reclamaban-tierras-en-poder-de-la-familia-benetton>

12. Se ha establecido el 8 de noviembre como Día Nacional de los/las Afroargentinos/as y la Cultura Afro.

El SNU apoyó diversas actividades en el marco del Decenio Internacional de los Afrodescendientes<sup>13</sup>. Sin embargo, es necesario continuar trabajando para visibilizar la contribución histórica de los afroargentinos, así como combatir el acoso sufrido por los afrodescendientes por parte de las fuerzas de seguridad en todo el país.

### Personas con discapacidad

Las personas con discapacidad y sus familias también sufren mayores desigualdades en relación con el resto de la población. Sus condiciones de vida se ven fuertemente deterioradas por las limitaciones que enfrentan en el acceso a la educación y al mercado de trabajo (Mazzola, 2019). Según el INDEC (2018), el 10,2% de la población nacional tiene algún tipo de discapacidad, aunque su incidencia es mayor en la población cuyos ingresos están bajo la línea de pobreza (esta condición explica más la discapacidad que la edad avanzada). Por eso no sorprende que las situaciones de discapacidad sean más frecuentes en las regiones más pobres del país, sobre todo la del Norte, lo cual indica que la discapacidad no es siempre aleatoria, sino que se vincula con otras dimensiones, como las condiciones de vida y la territorialidad<sup>14</sup>.

A su vez, las personas con discapacidad son frecuentemente víctimas de discriminación: según el relevamiento realizado por el INADI (2014), más del 50% de las personas con discapacidad han sufrido alguna vez un acto discriminatorio. Hasta hace pocos años, el marco legal argentino respondía al “paradigma rehabilitador”, que concibe a la discapacidad como un defecto. Si bien recientemente se han hecho esfuerzos para modificar este enfoque, lo que se refleja en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación y en la sanción de la Ley Nacional de Salud Mental, en la práctica el accionar del sector público frecuentemente se mantiene dentro de la orientación anterior, lo que se observa en las internaciones psiquiátricas involuntarias y la frecuente delegación de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en sus tutores (CELS, 2017).

Si bien se desarrolló una institucionalidad reguladora –el Servicio Nacional de Rehabilitación del Ministerio de Salud y la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas– y normativa para la protección de derechos de las personas con discapacidad, aún se registran dificultades de aplicación en algunas provincias y falta de disponibilidad presupuestaria. En este sentido, es necesario fortalecer la generación de información sobre el tipo, grado y severidad de la discapacidad, analizando brechas y desigualdades a nivel subnacional con énfasis en poblaciones en situación de vulnerabilidad; adoptar las medidas necesarias que promuevan una mayor inclusión educativa y laboral de personas con discapacidad; involucrar en procesos políticos y participativos a las personas con discapacidad, sus cuidadores, familias y las organizaciones que les representan; asegurar la disponibilidad y asignación de recursos para eliminar la discriminación contra NNyA con discapacidad, garantizando su incorporación a seguros de salud y a servicios y prestaciones.

### Personas privadas de la libertad

Uno de los desafíos estructurales de la Argentina es la situación de las personas privadas de la libertad. Si bien se han efectuado avances, como la creación del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y de algunos Mecanismos Provinciales de Prevención de la Tortura, aún existen numerosos desafíos. Cabe destacar que el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo externos e independientes es un paso fundamental para revertir la situación actual de los lugares de detención del país.

La situación de la provincia de Buenos Aires reviste especial gravedad por el aumento de la población penitenciaria que se aloja no solo en prisiones, sino también en comisarías. Uno de los principales desafíos son

---

13. Para más información, puede consultarse la noticia en: <http://www.onu.org.ar/buenos-aires-celebro-afro-2015-inaugurando-el-decenio-de-los-afrodescendientes-proclamado-por-la-onu/>

14. El 82,3% de los discapacitados obtuvo su discapacidad después del nacimiento, con lo que en la mayoría de los casos esta condición se vincula al entorno socioeconómico.

las medidas deficientes para dividir a los reclusos en cumplimiento de prisión preventiva de los reclusos condenados en centros de detención. Hay un gran número de personas en prisión preventiva y un tiempo excesivo durante el que se las mantiene en esa situación procesal.

Ante el escenario de sobrepoblación, en abril de 2019 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación declaró la emergencia carcelaria por el término de tres años y se conformó una Comisión de Emergencia en Materia Penitenciaria con el objeto de analizar la situación actual.

En marzo de 2019 se volvió a declarar la emergencia penitenciaria en la provincia de Buenos Aires, que fue extendida por la nueva Administración en diciembre de 2019. Esto implica que los funcionarios tienen capacidades extraordinarias para contratar servicios y comprar bienes sin pasar por los procedimientos habituales. El ministro de Justicia de la mayor provincia del país también puede convocar a personal retirado y definir ascensos y bajas sin control legislativo, entre otras cosas. Esta medida ya se ha tomado más de diez veces en los últimos once años en la provincia de Buenos Aires.

Si bien esto es un avance en la visibilización de la grave situación carcelaria en la Argentina, es preciso generar soluciones más integrales y responder a los desafíos estructurales cambiando la trayectoria punitivista actual, con el objeto de encontrar otra solución a la problemática y evitar el crecimiento desproporcionado de la población carcelaria.

El Comité contra la Tortura (CAT, por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas, en su último examen de la Argentina de 2017, urgió al Estado a realizar una auditoría a nivel federal y provincial con el fin de adecuar las condiciones de reclusión de los centros penitenciarios y comisarías a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas de Mandela). Para eso, el Comité recomendó al Estado argentino, entre otras cosas: “a) Intensificar sus esfuerzos por aliviar el hacinamiento en los centros de reclusión, principalmente mediante el recurso a medidas alternativas a la pena privativa de libertad; (...) c) Desarrollar una metodología adecuada para definir la capacidad penitenciaria a nivel federal y provincial conforme a los estándares internacionales de habitabilidad aplicables; (...)”.

El Relator Especial sobre la tortura observó en su misión a la Argentina en 2018 con gran preocupación que, debido a la falta de espacio en los centros de privación de libertad ordinarios, un gran número de personas permanecen detenidas en comisarías de Policía durante períodos de tiempo prolongados.

Respecto a las personas privadas de su libertad en centros psiquiátricos, la Ley Nacional de Salud Mental (Ley Nº 26.657), sancionada en 2010, supone un paso importante para garantizar los derechos de las personas con problemas de salud mental o con discapacidades psicosociales y que se les dispense un trato adecuado. En la práctica, sin embargo, parece haber discrepancias flagrantes en la aplicación de estas normas. En efecto, así ha sido señalado por el Relator sobre la tortura y el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en sus recomendaciones a la Argentina, en las que aconsejan que el Estado se asegure de que las decisiones relativas a la capacidad jurídica y a la hospitalización y el tratamiento involuntarios estén sujetas a una revisión judicial periódica. También se recomienda que, en el caso de las personas privadas de su capacidad jurídica, el consentimiento formal de un representante legal no dé carácter “voluntario” si la persona afectada no ha dado su consentimiento libre e informado; así como que se proporcione a las personas institucionalizadas información accesible sobre su situación y sus derechos y, siempre que sea posible, velen por que se apliquen alternativas a la institucionalización y a la medicación.

La COVID-19 puede afectar gravemente a las personas reclusas en cárceles y hospitales psiquiátricos. En la situación en la que se encuentra la Argentina, de hacinamiento en las prisiones con condiciones higiénicas y servicios de salud que suelen ser deficientes, el distanciamiento físico y el autoaislamiento resultan

prácticamente imposibles. En este contexto, es preciso que en los planes de respuesta a la crisis de la COVID-19 se aborde la situación de las personas privadas de la libertad, a fin de protegerlas a ellas y también al personal de los centros, los visitantes y al conjunto de la sociedad. El Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (SPT) emitió recomendaciones detalladas sobre acciones que pueden realizar los Gobiernos y los órganos de monitoreo independientes para proteger a las personas privadas de libertad durante la pandemia. Las medidas incluyen considerar la reducción de población penitenciaria por medio de esquemas de liberación temprana, provisional o temporal de infractores de baja peligrosidad; la revisión de todos los casos de prisión preventiva; extender el uso de fianzas con excepción de los casos más graves; así como revisar y reducir la detención de migrantes. Se enfatiza que todas las personas privadas de libertad, personas en cuarentena y en entornos médicos cerrados, sus familias y todo el personal deben recibir información confiable, precisa y actualizada respecto de todas las medidas. Las recomendaciones también llaman a los órganos nacionales de monitoreo independiente, conocidos oficialmente como mecanismos nacionales de prevención (MNP), a continuar ejerciendo su mandato de prevención durante la pandemia, incluso durante las visitas a los lugares de detención cuando sean posible, teniendo en cuenta las legítimas restricciones de contacto social y el principio de “no hacer daño”.

### **Población LGBTI**

La Argentina aprobó la Ley de Matrimonio Igualitario (2010) y la Ley de Identidad de Género (2012), que promovieron la inclusión del colectivo LGBTI. Pese a esto, existe una brecha entre la igualdad legal y la real. El colectivo aún sufre discriminación en el acceso a justicia, salud, educación<sup>15</sup> y es objeto de violencia institucional, en especial en el conurbano bonaerense, y en regiones más conservadoras, como el NOA y Cuyo (Experto Independiente sobre orientación sexual e identidad de género, 2017).

Por primera vez en la Argentina, el Censo que se realizará en 2020 incluirá las variables “identidad de género” y contemplará a las familias LGBTI, lo que permitirá contar con información urgente y específica para el desarrollo de políticas públicas dirigidas a la población travesti/trans.

De acuerdo con la información del Observatorio Nacional de Crímenes de Odio LGBT de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, desde enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2019 se perpetraron en la Argentina al menos 177 crímenes de odio, en los que la orientación sexual, la identidad y/o expresión de género de las víctimas fueron utilizadas como pretexto discriminatorio para vulnerar sus derechos y ejercer violencias (ONCO-LGBT, 2020).

El reporte señala que, en todos los crímenes de odio registrados, el 44% de los casos (78) corresponden a lesiones al derecho a la vida, es decir, a asesinatos y muertes por ausencia y/o abandono estatal; y el 56% restante de los casos (99) corresponden a lesiones al derecho a la integridad física, es decir, violencia física que no terminó en muerte (ONCO-LGBT, 2020).

### **Personas viviendo con el VIH**

De acuerdo con la última estimación, en la Argentina viven 140.000 personas con el VIH, de las cuales el 80% conoce su diagnóstico y, de ellas, el 83% se encuentra en tratamiento antirretroviral. El avance en estos indicadores contrasta con las brechas persistentes en otros: en primer lugar, solo el 68% de las personas en tratamiento antirretroviral logra la supresión virológica; en segundo término, el 36,5% de los nuevos diagnósticos se producen tardíamente: en el 30% de las mujeres y en el 39% de los varones. Además, la tasa de

---

15. Una interesante experiencia es la del Bachillerato Popular Trans “Mocha Celis”. Es un proyecto socioeducativo surgido en 2011 para dar respuesta a la demanda de inclusión en el sistema educativo especialmente de la comunidad trans. Para más información se puede consultar: <http://www.comunicarigualdad.com.ar/mocha-celis-un-bachillerato-trans-de-puertas-abiertas/>

transmisión vertical (de madre a hijo) es del 4,6%, lo que significa que de cada 100 bebés nacidos en 2017 de madres con el VIH 4,6 fueron positivos/as. Anualmente se están diagnosticando en el país alrededor de 5.800 personas con el VIH y el 98% se estén infectando a través de relaciones sexuales en las que no utilizan preservativo. El análisis de los nuevos casos revela algunas tendencias significativas, ya que se registra un descenso en la cantidad de diagnósticos en mujeres, sobre todo adolescentes y adultas jóvenes, y un aumento de los diagnósticos en varones jóvenes, con una mediana de edad de diagnóstico de 32-33 años.

El hecho de que más de la mitad de las personas infectadas no está suprimida virológicamente, ya sea porque desconoce su diagnóstico o porque lo conoce, pero no está en tratamiento, o lo está pero tiene dificultades en la adherencia, señala uno de los principales desafíos en la agenda de trabajo en la respuesta al sida a nivel nacional.

Este panorama sobre el VIH debe ser puesto en el contexto general del importante aumento de las infecciones de transmisión sexual (ITS) que se registra en los niveles local y mundial. Solo por tomar como ejemplo la sífilis, la tasa de casos reportados en varones y mujeres jóvenes y adultos se ha triplicado entre 2013 y 2017, pasando del 11,7 al 35,2 por 100.000, y la proporción de positividad en las pruebas de rutina que se les realizan a las mujeres embarazadas pasó del 2% al 3,2% en el mismo lapso. Asimismo, la cantidad de casos de niños y niñas con sífilis congénita está aumentando año tras año, lo que aleja al país de las metas establecidas en la Estrategia para la Eliminación de la Transmisión Maternoinfantil definidas por la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Así, esta información estratégica evidencia la importancia y la necesidad de redoblar los esfuerzos y profundizar las acciones para aumentar el impacto de la política sanitaria: prevención para evitar nuevas ITS, entre ellas el VIH; diagnóstico oportuno y vinculación a los servicios de salud; acceso al tratamiento para todos y mejora en la adherencia, considerando todas estas dimensiones del proceso no como instancias aisladas, sino como parte de una misma estrategia de prevención combinada. Esta no solo implica intervenir sobre los procesos de vulnerabilización articulando componentes biomédicos, comportamentales y estructurales, sino que incluye pensar la prevención del VIH en articulación con la de las otras ITS, las hepatitis virales y la tuberculosis. A la vez, el trabajo intersectorial dentro y fuera del sector salud y del Estado es indispensable para pasar de una etapa de contención de la epidemia del VIH a una verdadera fase de eliminación de esta como problema de salud pública para 2030, tal como se plantea en el marco de los ODS.

En este sentido, es crucial focalizar las iniciativas en cuestiones estructurales que incluyen, entre otros aspectos, asegurar recursos para la compra de los distintos insumos, fortalecer los sistemas información y realizar acciones para eliminar las normativas aún vigentes que favorecen el estigma y la discriminación.

Los datos más recientes publicados por el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (ONUSIDA) en julio de 2020 muestran un progreso notable en el alcance de las metas, pero a la vez muy desigual, y demuestra muy claramente que no se alcanzarán los objetivos globales de prevención del VIH establecidos para 2020. Además, se advierte que incluso los beneficios obtenidos podrían perderse y el progreso se estancaría aún más si no se actúa rápidamente en este sentido para “no dejar a nadie atrás”.

El estigma, la discriminación, las desigualdades y la exclusión continúan siendo las principales barreras a las que se enfrentan las personas con el VIH y las poblaciones más vulnerables afectadas por este virus, tanto en el sector de la salud como en los ámbitos laborales, educativos, judiciales y en la comunidad en general.

A todo esto se suma que la pandemia de la COVID-19 ha impactado seriamente en la respuesta al sida y podría deteriorarla aún más si se profundiza la interrupción de tratamientos antirretrovirales, si los recursos, el

personal de salud y los materiales para el VIH se trasladan a la lucha contra la COVID-19, como está sucediendo actualmente en muchos países de América Latina.

## 5. DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO EN LA ARGENTINA

### 5.1. DERECHOS HUMANOS Y GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Los derechos humanos son innatos e inherentes a todos los seres humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos, plasmados en una serie de tratados internacionales, están interrelacionados y son interdependientes e indivisibles. El derecho internacional establece que los Estados son los responsables de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos. Las Naciones Unidas han planteado el objetivo de “no dejar a nadie atrás”, atendiendo el cumplimiento de los derechos de toda la población y comenzando por los grupos en mayor condición de vulnerabilidad. Como se ha desarrollado en el apartado anterior, estos derechos son muchas veces vulnerados. La Argentina muestra importantes avances, así como desafíos tanto en materia de derechos humanos como de género.

### 5.2. AVANCES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN LA ARGENTINA

La Argentina transita un proceso de democratización sin rupturas desde 1983 hasta la actualidad. Como parte de un proceso sostenido, la democracia argentina cumple desde entonces con la correspondiente institucionalidad democrática y participación política, tanto a nivel nacional como subnacional, en el marco del reparto de competencias políticas amparadas en la Constitución Nacional. El Estado nacional ha recuperado su rol central como nivelador de inequidades y promotor del desarrollo, en el marco de un país federal, a través de la ampliación de derechos políticos, civiles, económicos y sociales, y ha comprometido a su Administración pública en el aseguramiento de las condiciones para su disfrute.

Desde el inicio de la etapa democrática, los derechos humanos han sido una política de Estado en la Argentina. El país ha ratificado los principales tratados internacionales de derechos humanos de Naciones Unidas. En efecto, la Constitución Nacional, en su artículo 75, inciso 22, otorga jerarquía constitucional a los instrumentos internacionales de derechos humanos, los que prevalecen sobre las leyes internas y otros tratados. A pesar de que los estándares establecidos en derechos humanos en la Argentina, en muchos casos, superan a los internacionales, aún existen numerosos desafíos.

La importancia de la política de juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad cometidos por la última dictadura cívico-militar marca un hito clave en los derechos humanos en la Argentina. En ese sentido, el papel preponderante de las organizaciones de derechos humanos y su reclamo de justicia y lucha contra la impunidad fue de suma relevancia para impulsar estos procesos y su continuidad. Esto también ha tenido un impacto en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en todo el país, lo que les permite no solo ser canalizadoras de demandas, sino, fundamentalmente, sin hacer intervenciones basadas en la posibilidad de construir un entramado social más sólido.

Según datos de la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad del Ministerio Público Fiscal de la Nación, al momento, el total de personas condenadas por crímenes de lesa humanidad asciende a 968 (Ministerio Público Fiscal, 2020). Sobre el estado de las causas, el documento describe que, de un total de 592 causas en trámite, el 45% se encuentra en etapa de instrucción (266), el 41% obtuvo sentencia (241), el 11% está elevada a juicio (65)

y solo el 3% está actualmente en juicio oral (20). Los datos muestran que la mayoría de las causas se encuentran en la etapa inicial o intermedia del proceso judicial y que hasta la fecha solo 20 causas se encuentran en instancia de debate oral y público. En este sentido, con respecto a la temporalidad del proceso de juzgamiento, el documento muestra que para que una sentencia quede firme se necesita un promedio de 5,3 años desde su radicación ante un tribunal oral, la realización del juicio y el veredicto definitivo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Ministerio Público Fiscal, 2020).

Estos datos demuestran que, si bien hubo importantes avances, se advierte una ralentización de los procesos judiciales.

**Gráfico 3. Causas por delitos de lesa humanidad según estado procesal**



Fuente: Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad (datos al 16/3/2020).

En términos de la evolución de los derechos humanos en el país, un interesante análisis realizado por Gargarella (2013) señala que ha habido una etapa signada por la recuperación de los derechos civiles y políticos con el inicio de la democracia, derechos que habían sido gravemente violados durante la dictadura cívico-militar, mientras que en los años noventa, y debido a la políticas fiscales instauradas, se aceptó restringir derechos constitucionales para adecuarlos a las exigencias del equilibrio fiscal y presupuestario. Luego de la profunda crisis política y social de 2001, y debido al *boom* económico ocasionado por las *commodities*, los derechos volvieron a expandirse, en especial los derechos sociales. Gargarella, al analizar el período, sostiene como tesis que las decisiones de la política no se orientan o reorientan conforme al imperativo de los derechos, sino que ocurre a la inversa: la amplitud, profundidad y vitalidad de los derechos dependen de las necesidades de la política. Esto también se ve reflejado en los últimos años, pues la adopción de medidas de austeridad adoptadas ha impactado en los derechos económicos, sociales y culturales, en especial de ciertos grupos en situación de vulnerabilidad (ACNUDH, 2019).

En cuanto a la institucionalidad en derechos humanos de la Argentina, se advierte un progresivo avance a partir de la instauración del período democrático. Una de las primeras instituciones fue la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), creada con el objetivo de investigar y aclarar la desaparición forzada de personas producida durante el terrorismo de Estado (1976-1983) y cuya labor fue ampliamente reconocida a

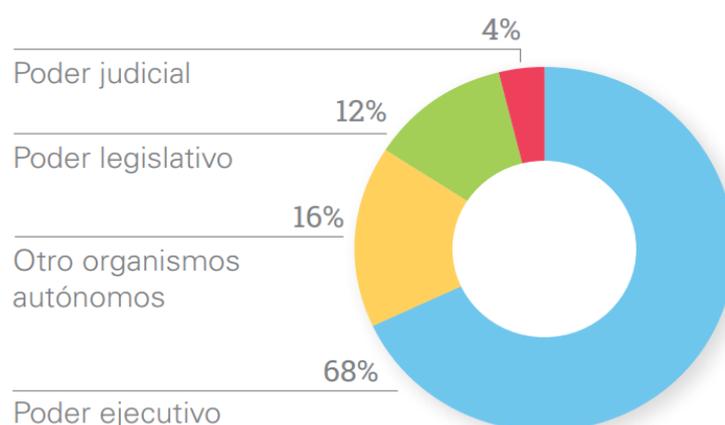
nivel nacional e internacional a través de su informe *Nunca más*. Como resultado de esto, se creó la Dirección de Derechos Humanos, que en su momento dependía del Ministerio del Interior. En 1999 dicha Dirección se transfirió a la órbita del nuevo Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y en 2002 obtuvo el rango de Secretaría de Derechos Humanos, que mantiene hasta hoy.

Luego de la reforma democrática y debido a la incorporación de la normativa internacional de derechos humanos con rango constitucional, se creó una nueva institucionalidad y se consolidó la ya existente. En 1995, se creó el INADI, que tiene como objeto elaborar políticas nacionales para combatir toda forma de discriminación, xenofobia y racismo a nivel nacional y articulación con la sociedad civil, a fin de lograr una sociedad diversa e igualitaria. El INADI desde 2005 se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

La mayor parte de las instituciones de derechos humanos tuvieron su origen a partir de 2000. En el ámbito del Poder Ejecutivo se han creado diversas direcciones, agencias o instituciones. Algunas de ellas fueron la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (CONADI), la Dirección de la Mujer y la Dirección de Derechos Humanos en Cancillería, la Agencia Nacional de Discapacidad, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), el CNCPS, entre otras.

Los otros poderes públicos despliegan asimismo una variada institucionalidad, pues existen comisiones o áreas relativas a derechos humanos en cada uno de los poderes. El Senado de la Nación ha creado el Observatorio de Derechos Humanos y la Cámara de Diputados el Observatorio de Género. El Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa de la Nación han creado diferentes unidades temáticas de derechos humanos tales como migración y personas refugiadas, violencia institucional y condiciones de encierro, unidades especializadas en trata de personas, investigación de femicidios, entre otras. Como se observa en el siguiente gráfico, la mayor parte de institucionalidad en derechos humanos se halla en el Poder Ejecutivo, seguido por el Poder Legislativo y el Judicial.

**Gráfico 4. Distribución de instituciones por poderes en la Argentina**



Fuente: Institucionalidad Pública en Derechos Humanos del Mercosur - IPPM Mercosur con datos SISUR.

Conviene destacar que existen mecanismos de articulación y coordinación entre el gobierno federal y las jurisdicciones, a fin de definir estrategias y políticas públicas, como el Consejo Federal de Derechos Humanos, el Consejo Federal de las Mujeres, el Consejo Federal de Educación, entre otros, que funcionan como un mayor o menor grado de éxito. La creación del Consejo Federal de Derechos Humanos, constituido por secretarios/as de derechos humanos de todas las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ha sido un espacio de diálogo y coordinación entre el nivel federal y provincial. Sin embargo, aún debe fortalecerse, a fin de hacer efectivo el ejercicio de los derechos reconocidos internacionalmente en todo el ámbito territorial del país, mediante un justo equilibrio entre el respeto a las autonomías provinciales y el cumplimiento de las obligaciones de los tratados de derechos humanos (Dulitzky, 2006).

Una de las principales vacancias en la institucionalidad en derechos humanos en la Argentina es la falta de nombramiento del Defensor del Pueblo de la Nación, figura creada con la reforma constitucional, que tiene como mandato la defensa y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales. El cargo se encuentra vacante desde 2009 y tiene importantes efectos en la actividad de la institución, tal como ha sido señalado por las organizaciones de la sociedad civil (ACIJ, Poder Ciudadano y otras, 2014), como la disminución de la actividad y visibilización de la Defensoría, la caída cuantitativa de la actividad judicial y la imposibilidad de accionar ante graves violaciones.

Acompañando este desarrollo también se observan importantes avances legislativos: la aprobación de la Ley de Matrimonio Igualitario, la Ley de Identidad de Género, el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, la emergencia en materia de posesión de tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades indígenas, la creación del Cuerpo de Abogadas/os para Víctimas de Violencia de Género, la Ley de Acceso a la Información Pública y Ley de Víctimas.

### 5.3. AVANCES EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO

En 2019, la Argentina se ubicó por encima de la media regional en cuanto al Índice de Desarrollo relativo al género (0,988), que mide las dimensiones de salud, educación y nivel de vida. Sin embargo, el Índice de Desigualdad de Género posicionó al país en el puesto 77 de 162, reflejando algunos desafíos relativos sobre todo a la salud reproductiva (PNUD, 2019). Asimismo, persisten desafíos a nivel del mercado de trabajo en relación con las tasas de participación económica, empleo y desocupación de las mujeres, la división sexual del trabajo y el uso del tiempo en los hogares, la brecha de ingresos -que ronda el 30% para las trabajadoras con educación primaria, el 24% para las que tienen secundaria completa y el 19% para aquellas con estudios universitarios- y el acceso a puestos de decisión (PNUD, 2014).

Se efectuaron considerables avances en legislación e institucionalidad a nivel nacional con la igualdad de género y derechos de las mujeres. La Argentina ratificó tratados y protocolos internacionales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW - 1985, 1994) y la Convención Belém do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1996). En 2018, el país adaptó el Modelo de protocolo latinoamericano de investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (OACNUDH y ONU Mujeres, 2014).

El marco normativo del país refleja numerosos avances en los últimos años en cuanto a promoción de la igualdad de género, protección y empoderamiento de las mujeres y niñas. Algunos ejemplos son la Ley N° 27.210 de 2015 que establece el cuerpo de abogadas/as del Ministerio de Justicia brindan patrocinio jurídico para víctimas de violencia de género y la creación del Programa Nacional Justicia 2020 en 2016; la Ley N° 27.352

modificatoria del Código Penal sobre abuso sexual en 2017; la Ley N° 27.412 de cupo femenino y paridad de género en las listas electorales en 2017; la Ley N° 27.363 de privación de responsabilidad parental para el femicida condenado en 2017; la Ley N° 27.452 o “Ley Brisa”, de reparación económica para hijos e hijas de víctimas de femicidio en 2018; y la Ley N° 27.499, o “Ley Micaela”, de capacitación obligatoria en género para para todos los agentes de los tres poderes del Estado en 2018.

Entre los avances a nivel provincial en la Administración pública, se destaca la constitución del cupo laboral trans (provincias de Buenos Aires, Río Negro, Chaco, Santa Fe, Chubut) entre 2015 y 2019; la ampliación de licencias parentales (Tierra del Fuego y ciudad de Buenos Aires) y la institución de licencias por violencia de género (Tierra del fuego, Córdoba, Chubut, Mendoza, Santa Fe, Entre Ríos, Buenos Aires, ciudad de Buenos Aires) que acompañan la licencia aprobada a nivel nacional en 2018.

Durante los últimos años, se produjeron también avances importantes en la institucionalidad de género, especialmente a través del fortalecimiento del marco normativo y la jerarquización de la institucionalidad de género (ver capítulo II sobre gobernabilidad democrática). Además, para visibilizar la brecha de género y garantizar la transparencia y *accountability* de las instituciones, es necesario incorporar la perspectiva de género en todas las fases presupuestarias (planificación, formulación, discusión, aprobación, ejecución y evaluación, auditoría)<sup>16</sup>. En este sentido, se avanzó en la elaboración de una metodología para analizar el presupuesto con perspectiva de género. Según datos del INAM y del Ministerio de Hacienda, en 2019, el gasto público destinado a programas y actividades que reducen la brecha de género ascendió a \$567.827,7 millones, lo cual representa el 13,4% del gasto público total y el 3,1% del PIB (Instituto Nacional de las Mujeres y Ministerio de Hacienda, 2019). Uno de los organismos encargados de fiscalizar los recursos presupuestarios destinados a la igualdad de género es la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), creada en 2016 por la Ley N° 27.343. En un informe en el que se analizaron las partidas destinadas a la igualdad de género (PPG) en el presupuesto nacional hasta agosto de 2019, la OPC determinó que estas registraban un nivel de ejecución más bajo en relación con el gasto total (el 56,5% frente al 62,9%) (OPC, 2019).

Asimismo, dos políticas públicas que contribuyeron al proceso de fortalecimiento institucional en materia de género fueron el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019 (PNA) y el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2018-2020 (PIOD). El primero incluyó acciones de sensibilización, prevención y protección, y contribuyó a la creación de mecanismos de monitoreo y evaluación en términos de violencias contra las mujeres. Por su parte, el segundo constituyó un esfuerzo por sistematizar y articular acciones en los tres poderes del Estado destinadas a lograr la igualdad de género y la autonomía física, económica y en la toma de decisiones de las mujeres. Uno de los problemas que enfrentaron ambos planes fue el escaso presupuesto asignado.

A finales de 2019, el nuevo Gobierno se planteó como objetivo reducir las desigualdades de género, económicas, políticas y culturales, poniendo especial énfasis en todas las cuestiones vinculadas al cuidado. Esto se tradujo en un avance en la institucionalidad de género a partir de la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, que entre numerosas acciones desarrolló el Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género (2020-2022), además de la creación y liderazgo de la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado con todas las áreas de Gobierno asociadas al cuidado y de la Dirección de Cuidados Integrales en el Ministerio de Desarrollo Social. A nivel provincial se jerarquizaron las áreas destinadas a la igualdad de género en Córdoba, Jujuy, provincia de Buenos Aires y Santa Fe.

---

16. ONU Mujeres, INAM, 2015.

A continuación, se listan brevemente algunos de los principales factores estructurales que acompañaron y posibilitaron estos avances:

### **Una sociedad civil organizada con la consolidación del movimiento feminista**

En los últimos años, la presencia y consolidación del movimiento feminista ha contribuido para que los derechos de las mujeres y la igualdad de género ocupasen un lugar central en la agenda pública y política del país. Desde el surgimiento del movimiento “Ni Una Menos” en 2015 y las marchas y los paros de mujeres, se ha logrado una mayor visibilidad de la agenda de género —en particular relacionada a los femicidios— y de los reclamos en cuanto a acceso a la justicia, derechos de salud sexual y reproductivos, servicios de prevención y atención a las sobrevivientes. Como antecedente de organización del movimiento de mujeres es importante mencionar los Encuentros Nacionales de Mujeres (ENM), que se celebran anualmente desde 1986. Conviene destacar, en relación con la interseccionalidad, que a lo largo de su historia estos encuentros, tan dinámicos como el movimiento feminista, fueron incorporando reclamos de los diversos colectivos de mujeres, como es el caso de lesbianas, trans y travestis. En las masivas movilizaciones más recientes, se buscó desde los nombres y las consignas visibilizar las identidades por fuera de las mujeres cisgénero<sup>17</sup>, así como reivindicar sus derechos históricamente vulnerados.

### **Producción de datos, transparencia y acceso a la información**

El derecho al acceso a la información está reconocido en diversos instrumentos de derechos humanos, así como en la Agenda 2030 (meta 16.10 del ODS 16). En 2006 se sancionó la Ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, con el objetivo de garantizar un efectivo ejercicio del acceso a la información y la transparencia de la gestión pública de todos los poderes y organismos del Estado. La dificultad de acceso a datos unificados, homogéneos, comprensivos y comparables desagregados por género y sobre aspectos fundamentales de la situación de las mujeres y las niñas constituye una barrera para el diseño y la implementación de políticas públicas con el fin de reducir desigualdades de género.

No obstante, es posible mencionar algunos avances en materia de recolección de datos. En lo que respecta a violencias contra las mujeres, desde 2012 (Ley N° 26.485 de 2009) y con el objetivo de unificar la sistematización de la información existente, se trabaja en la conformación de un Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM). La iniciativa estuvo inicialmente liderada por el INDEC y en 2019 se traspasaron las competencias al INAM. El actual Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad continúa con este trabajo, avanzando hacia un Sistema Integrado de Casos de Violencia por Razones de Género. Sin embargo, estos esfuerzos centrados en los registros administrativos no han sido acompañados por la aplicación de una encuesta nacional, instrumento que permitiría estimar la prevalencia e incidencia de las violencias hacia las mujeres.

Además, desde 2015, la Corte Suprema de Justicia de la Nación publica un Registro de Femicidios, basado en datos estadísticos de las causas judiciales que brindan todas las jurisdicciones del país. Analiza las causas judiciales y apunta a cuantificar todas las muertes ocurridas en un contexto de violencia de género, sean víctimas directas o indirectas, sin perjuicio de la calificación jurídica del hecho. Desde 2016, también se relevan las causas por travesticidios, transfemicidios, femicidios vinculados y femicidios vinculados por interposición en línea de fuego. Con el objetivo de captar situaciones de vulnerabilidad, se sumaron variables como migración, embarazo, discapacidad, no ser nativa de lengua española, estar en situación de prostitución o privada de la libertad. El registro presenta información cualitativa y cuantitativa sobre las víctimas, los sujetos activos y las

---

17. Refiere a aquellas mujeres cuya identidad de género se corresponde con su identidad sexo-genérica asignada al nacer. El término fue introducido en 1991 por el psiquiatra y sexólogo alemán Volkmar Sigusch.

causas judiciales. Sin embargo, la ausencia de datos oficiales de femicidios anteriores al 2015 hace imposible analizar la evolución histórica del fenómeno<sup>18</sup> mediante datos homogéneos y comparables.

Otras instituciones que también trabajan en el análisis de datos sobre femicidios son el Ministerio de Seguridad de la Nación, que realiza un análisis desde la perspectiva criminal a través del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC); la Defensoría del Pueblo, que trabaja a partir de fuentes periodísticas; y la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM) de la Procuración General de la Nación. Además de la producción de informes anuales, con el objetivo de generar información criminal sobre las características de los homicidios dolosos de mujeres y femicidios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la UFEM elaboró en 2018 el Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (femicidios), adaptando el modelo de Protocolo Latinoamericano de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ONU Mujeres.

Un nudo crucial de las desigualdades de género, que actúa como un obstáculo para la autonomía económica de las mujeres, consiste en la desigual distribución de las tareas de cuidado no remuneradas. Una forma de reconocer y medir estas desigualdades es a través de encuestas sobre uso del tiempo. En el país, se cuenta con estas herramientas a nivel subnacional (CABA, 2005 y 2016, Rosario, 2010). A nivel nacional en 2013, se incluyó un módulo sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), de donde se desprende que las mujeres destinan 6,4 horas diarias a las tareas de cuidado frente a 3,4 horas de los varones (INDEC, 2014). La primera Encuesta Nacional sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo está planificada para el 2020.

Además, la Argentina participa de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), una iniciativa lanzada en 2011 en la Asamblea General de las Naciones Unidas para promover una gobernabilidad responsable e inclusiva. Nuestro país elaboró hasta el momento cuatro planes de acción, en los que se incorporaron compromisos específicos vinculados con la promoción de la igualdad de género. A modo de ejemplo, en el último plan (2019-2021) se incluyeron, entre otros compromisos, la producción e información sobre equidad de género en el mundo del trabajo y la federalización de la “Ley Micaela” a través de capacitaciones en género para los tres poderes del Estado.

### La promoción del uso del lenguaje inclusivo

Para lograr la igualdad de género, resultan fundamentales las transformaciones culturales. El lenguaje es una vía importante a través de la cual se pueden materializar estos cambios. En 2015, el INADI y la Honorable Cámara de los Diputados de la Nación (HCDN) presentaron una *Guía para el uso de un lenguaje no sexista e igualitario* para construir, representar, describir y expresar la diversidad de género, la pluralidad de voces y la igualdad de oportunidades en la gestión parlamentaria<sup>19</sup>. Entre 2017 y 2020, ocho universidades nacionales adoptaron el uso del lenguaje inclusivo en su estatuto o en producciones orales y escritas<sup>20</sup>. En octubre de 2018, se presentó un proyecto de ley sobre la inclusión de lenguaje inclusivo y no sexista en la redacción de toda documentación oficial<sup>21</sup>. En la misma línea, en enero de 2020, el Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual

---

18. La única fuente disponible es la de la ONG la Casa del Encuentro, que releva los casos publicados en la prensa nacional: Casa del Encuentro (2017), “Informe de Investigación de Femicidios en Argentina desde año 2008 a 2017”. Buenos Aires. Relevamientos realizados por el Observatorio de Femicidios en Argentina “Adriana Marisel Zambrano”.

19. [https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dprensa/guia\\_lenguaje\\_igualitario.pdf](https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dprensa/guia_lenguaje_igualitario.pdf)

20. A saber: la Universidad Nacional de Río Negro, la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, la Universidad de Mar del Plata, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad de Santa Cruz.

21. <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=6236-D-2018>

de la provincia de Buenos Aires anunció que se encontraba trabajando en la elaboración de una guía de lenguaje inclusivo para la Administración pública bonaerense.

### Mujeres, paz y seguridad

En los últimos años hubo un avance en la incorporación de la perspectiva de género y la creación de áreas y equipos específicos, y la introducción del currículo de formación obligatoria<sup>22</sup> en los organismos de Seguridad (entre otros, Hospital Aeronáutico Central, Estado Mayor Conjunto, Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa, Ministerio de Seguridad). Además, mediante una resolución se dispuso la restricción de armamento a todo el personal involucrado en alguna causa judicial por violencia de género y/o intrafamiliar.

En 2019, en los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos y de Relaciones Exteriores y Culto, se conformó la Red Federal de Mediadoras con Perspectiva de Género, integrada por 49 mediadoras de distintas provincias, con el objetivo de promover la participación y la inclusión de las mujeres en los procesos de decisión colectiva y la mejora de la convivencia comunitaria. Se capacitó a las mediadoras en perspectiva de género y en herramientas para la prevención y detección de la violencia basada en el género.

## 6. DESAFÍOS RELATIVOS A GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD, DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO

Debido a la situación de los grupos en situación de vulnerabilidad anteriormente mencionados, **es necesario que la Argentina avance en algunas áreas específicas de derechos humanos:**

### Igualdad y no discriminación

En la Argentina se efectuaron importantes avances en materia legislativa y de políticas públicas para combatir la discriminación, pero persisten prácticas discriminatorias. Si bien se sentaron las bases legales del Plan Nacional contra la Discriminación (2005) y se ha avanzado con la elaboración del Mapa Nacional contra la Discriminación, el mencionado plan no ha sido elaborado ni implementado aún. El INADI realiza esfuerzos encomiables, pero debe fortalecer sus acciones relacionadas con los derechos de las poblaciones en situación de vulnerabilidad (mujeres, niños/as, afrodescendientes, pueblos indígenas, refugiados/as y migrantes, colectivo LGBTI) y extender su alcance a las zonas más remotas del país.

La Ley N° 23.592 contra la discriminación de 1998 es anticuada y precisa ser reformada, incluyendo la penalización de actos discriminatorios por orientación sexual e identidad de género y la inversión de la carga de la prueba en apoyo de las víctimas. Esto también ha sido una de las recomendaciones aceptadas por la Argentina en el Examen Periódico Universal (EPU) tercer ciclo y del Experto Independiente sobre orientación sexual e identidad de género (2016). La definición de discriminación racial no debe ser solo calificada como un delito civil y debe adecuarse a estándares internacionales (Relator Especial sobre discriminación racial, 2016). Es esencial prestar atención especial a necesidades e intereses de los grupos que sufren múltiples discriminaciones e implementar políticas específicas, incluyendo producción y difusión de datos y estadísticas sobre su situación, promoción de su participación en espacios de toma de decisiones y su acceso pleno a derechos.

---

22. En 2016 en el Ministerio de Seguridad se incorporaron las materias de género, diversidad sexual y trata de personas para el personal policial y de las fuerzas de seguridad.

### Derechos económicos, sociales y culturales

En los últimos años, la crisis económica y las políticas de ajuste han aumentado la pobreza y afectado los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de las poblaciones más vulnerables. En este contexto, la Argentina había declarado la crisis alimentaria, sanitaria, económica y social y de productividad. De acuerdo al Comité DESC (2018), los efectos más visibles de las crisis y medidas de austeridad han sido el aumento de la pobreza, la inseguridad alimentaria y la disminución de los ingresos reales, como resultado de la inflación, el aumento de las tarifas de los servicios básicos y una disminución de los subsidios. La educación, la vivienda, la salud y la seguridad social también se han visto negativamente afectadas; niños y adolescentes, mujeres, ancianos, personas con discapacidad, pueblos indígenas y migrantes han sido perjudicados de manera desproporcionada (ACNUDH, 2019).

### Derecho de la niñez

El Estado ha realizado progresos en diversos ámbitos: en 2015 ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, así como la adhesión, a nivel provincial, a la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y a la Ley N° 27.234 “Educar en Igualdad”; además, se ha implementado el Plan Nacional de Acción para la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2016-2019). Sin embargo, existen cuestiones pendientes, como instalar sistemas de protección integral de derechos a nivel provincial con una efectiva asignación de presupuesto y definición de resultados esperados; mejorar la inversión social destinada a la niñez y reducir las disparidades provinciales; fortalecer las iniciativas para la reducción de la mortalidad infantil y la mortalidad materna, disminuyendo las disparidades provinciales; adoptar las medidas necesarias para garantizar la inscripción universal de los nacimientos, con particular énfasis en los niños y las niñas indígenas (Comité Derechos del Niño, 2018).

### Derecho de las mujeres

A pesar de estos avances, en la Argentina persisten leyes discriminatorias contra las mujeres en el acceso al crédito y en la adecuada protección frente al acoso sexual laboral (World Bank, 2018). Entre las barreras existentes, las mujeres no pueden desempeñar tareas penosas, peligrosas e insalubres (Ley N° 20.744, art. 176), trabajar en “carga o descarga de navíos, canteras, grúas, maquinistas, maquinarias, correas, sierras circulares, fundiciones, transporte de material incandescente” y en el expendio de bebidas alcohólicas destiladas o fermentadas (Ley N° 11.317) (Díaz Langou *et al.*, 2019). Para lograr la autonomía económica de las mujeres, además de asegurar una igual retribución por igual tarea, como prevén algunos proyectos de ley, es importante que el marco regulatorio garantice el igual acceso a la inclusión laboral, a recursos y activos, al crédito y a la propiedad de la tierra, especialmente en el caso de los grupos más vulnerables, como mujeres rurales, de pueblos originarios, adultas mayores, migrantes y con discapacidad.

Asimismo, se observa una falta de armonización de legislación provincial y nacional y, a menudo, la ausencia de la implementación efectiva de estos marcos legales, con lo cual existe una brecha entre la legislación y su adecuada aplicación y una heterogeneidad de implementación en los distintos territorios y provincias.

A la vez, aún persisten prácticas discriminatorias relacionadas a modelos culturales arraigados social e institucionalmente, que ubican a las mujeres en situación de desigualdad respecto de los varones en distintos ámbitos, afectando en especial a aquellas expuestas a múltiples tipos de discriminación (CEDAW, 2016). Es aún un desafío continuar trabajando en transformaciones culturales, que apunten a cambios en los patrones sociales y a la reducción de los estereotipos de género. Para eso es indispensable realizar campañas de prevención dirigidas a varones, que promuevan masculinidades positivas y deconstruyan estereotipos negativos

La violencia contra la mujer, y el femicidio como forma más extrema de violencia, es también un grave problema en la Argentina. El movimiento “Ni Una Menos” captó la atención nacional y mundial sobre la situación de los femicidios en el país y el Gobierno argentino logró importantes avances en la lucha contra este flagelo y la recolección de datos sobre estos casos. Sin perjuicio de esto, y tal como lo señala la Relatora Especial sobre violencia contra las mujeres (2016), muchas de estas muertes habían estado precedidas por deficiencias en el sistema de prevención, como la inacción en los casos en que se había pedido protección urgente, el registro fragmentario de los casos de violencia doméstica, el recurso a mecanismos de reconciliación entre las víctimas y los agresores, la ineficiencia en la aplicación y el seguimiento de las medidas de protección adoptadas, la falta de minuciosidad en la recolección y evaluación de las pruebas, la presencia de estereotipos o la minimización de la gravedad de los hechos.

En la Argentina el aborto es ilegal, salvo en casos de violación o cuando la vida o la salud de la mujer se encuentran en riesgo. Pero aun en esos casos, se ha registrado que mujeres adultas y jóvenes son procesadas penalmente si solicitan abortos y que además encuentran dificultades para acceder a servicios de salud reproductiva.

Promover y proteger los derechos de las mujeres requiere generar un sistema nacional de estadísticas e indicadores de género comparables (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016). En la Argentina es necesario mejorar la producción de datos, así como homogeneizar y uniformar las metodologías para su recolección.

Al mismo tiempo, para avanzar en estos temas, será necesario fortalecer las capacidades institucionales tanto en materia de derechos humanos como de género:

- Más allá de los avances realizados, se requiere fortalecer la capacidad de las instituciones rectoras de políticas públicas en derechos humanos, la coordinación de las diversas instituciones y la elaboración de las políticas de los diversos Ministerios con una mirada que integre los derechos humanos de forma efectiva y transversal. En este sentido, el Comité de Derechos Humanos (2016) ha recomendado al Estado argentino que asegure el fortalecimiento de las instituciones destinadas a la promoción y protección de los derechos humanos, dotándolas de recursos materiales y humanos suficientes.
- En relación con este punto, se observa también que la estructura federal repercute a la hora de dar cumplimiento a las obligaciones de las normas internacionales de derechos humanos. Como fuera descripto anteriormente, el Consejo Federal de Derechos Humanos debería fortalecerse a fin de hacer efectivo el ejercicio de los derechos en todo el ámbito territorial del país.
- Es necesario apoyar al INADI y sus acciones relacionadas con derechos de las poblaciones en situación de vulnerabilidad (mujeres, niños/as, afrodescendientes, pueblos indígenas, refugiados/as y migrantes, colectivo LGBTI) y además extender su alcance a las zonas más remotas del país. En sintonía, se requiere reforzar instrumentos como el Plan Nacional contra la Discriminación (2005) y la elaboración del Mapa Nacional contra la Discriminación.

- Asimismo –tal como lo han señalado en diversas oportunidades los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas<sup>23</sup>–, es imperiosamente necesario que sea nombrado el Defensor del Pueblo de la Nación para asegurar la protección de los derechos de los/las argentinos/as.
- Si bien se destacan avances en temas de género, el progreso de la Argentina no ha sido uniforme: subsisten marcadas desigualdades en todos los ámbitos (salud, educación, mercado laboral e ingresos, protección social) y persisten profundos contrastes en el interior del territorio y respecto a ciertos grupos, como niñas y adolescentes, mujeres mayores, con discapacidad, lesbianas, travesti y trans, migrantes, refugiadas, privadas de libertad, indígenas, rurales. Esta discriminación interseccional agrava la desigualdad de mujeres y niñas y de grupos o sectores en situación de vulnerabilidad, colocándolas en mayor desventaja para el efectivo ejercicio de sus derechos. Además, persiste una elevada tasa de violencia contra las mujeres y femicidios (este tema se trata en el capítulo sobre la dimensión social, en el apartado 6.8.), restricciones al acceso al aborto legal y dificultades en el acceso a servicios reproductivos, entre otros.
- En el caso de las capacidades para implementar políticas de igualdad de género, tanto el Ministerio de la Mujer como las entidades provinciales que han sido jerarquizadas deberán ser dotadas de recursos presupuestarios, que permitan no solo el otorgamiento de subsidios habitacionales, becas y subsidios para promover medios de vida sostenibles para las mujeres que atraviesan situaciones de violencia, sino también la adecuada implementación de los programas integrales, que incorporen políticas vinculadas con los derechos sexuales y reproductivos, así como con la autonomía económica de las mujeres y en la toma de decisiones.
- Se requiere financiar adecuadamente el Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2020-2022. En el plano institucional es fundamental mejorar la articulación entre las distintas áreas destinadas a la igualdad de género en el Gobierno nacional, provincial y municipal, y en distintos Ministerios, para evitar superposiciones y favorecer la complementariedad.

---

23. Comité de Derechos Humanos (2016), Examen Periódico Universal (2017), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2018), Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura (2018), Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias (2018), Relatora sobre derecho a la alimentación (2019), entre otros.

## II. LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO EN EL MARCO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

### INTRODUCCIÓN

En función de lo planteado en el contexto de país, el presente capítulo examina los avances, los desafíos y las oportunidades de la gobernabilidad democrática incluyendo las capacidades institucionales de la Argentina; y los pone en relación con los compromisos asumidos para alcanzar el ODS 16, de *Paz, justicia e instituciones sólidas* en el marco de la Agenda 2030.

La Agenda para el Desarrollo Sostenible –Agenda 2030–, en un claro reconocimiento de la importancia de las instituciones y de las dimensiones de la gobernabilidad para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, incluyó la meta de sociedades pacíficas, justas e inclusivas en el ODS 16. La paz, la estabilidad, los derechos humanos y la gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho son vías importantes para el desarrollo sostenible. Los ODS buscan reducir sustancialmente todas las formas de violencia y proponen trabajar con los Gobiernos y las comunidades para encontrar soluciones duraderas a los conflictos y la inseguridad. La promoción de los derechos humanos y el fortalecimiento del Estado de derecho son fundamentales en este proceso, así como la reducción del flujo de armas ilícitas y la consolidación de la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.

El cumplimiento de los 17 ODS presupone la implementación de principios y mecanismos para fortalecer la capacidad de respuesta institucional, la transparencia y rendición de cuentas. El ODS 16 incluye los elementos claves del contrato social entre Estado y sociedad, ya que busca satisfacer las expectativas ciudadanas en cuanto a la prestación de servicios, ya sea por parte del Estado o de otras instituciones obligadas a dicha prestación. El ODS 16 incluye las metas de creación de instituciones eficaces y transparentes, la disminución de la violencia en todas sus formas, el Estado de derecho, el acceso a la justicia y la lucha contra el crimen organizado (trata de personas, tráfico ilícito de armas, etc.).

Adicionalmente, la Agenda 2030 destaca la relevancia de la existencia de datos confiables para el éxito de la iniciativa. La disponibilidad de datos es clave tanto para el proceso de toma de decisiones como para el debate analítico.

Tanto los compromisos internacionales asumidos como la caracterización sobre el estado de las democracias en el mundo sugieren la necesidad de realizar un examen profundo de las condiciones de gobernabilidad democrática, poniendo especialmente el foco en sus aspectos sustantivos, para minimizar los riesgos de fractura que acarrear las profundas desigualdades estructurales. En este sentido, a la par de entender la desigualdad social como un reto en sí mismo en el marco de un enfoque de derechos, existe una creciente toma de conciencia de la importancia de la exclusión para comprender resultados de trascendencia política y social. En claro reconocimiento a las consecuencias negativas de la exclusión (WDR, 2017), cada vez más los programas de desarrollo en el mundo se orientan a minimizarla. Por eso, un examen de la evolución de las principales dimensiones de la gobernabilidad contribuye a la toma de decisiones para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Los hechos de protesta social ocurridos en la región durante el segundo semestre de 2019 demuestran que las desigualdades dañan a las sociedades y debilitan la cohesión social y la confianza de la población en los Gobiernos y las instituciones. En ese contexto, las democracias deben cumplir el rol de garantizar que los conflictos de intereses se discutan y que sus resultados lleven a garantizar el respeto a los derechos y el beneficio del conjun-

to de la población. La participación ciudadana es clave para asegurar un equilibrio de intereses en el debate público.

La pandemia de la COVID-19 ha acentuado las desigualdades y ha puesto en evidencia las graves implicaciones para la democracia, el Estado de derecho y el goce de los derechos humanos en todo el mundo<sup>24</sup>. Si bien la cuestión de la democracia y el Estado de derecho en crisis ha existido durante bastante tiempo, hay algunas preguntas que resulta necesario hacerse en este proceso: ¿qué medidas o límites de los que establece el Gobierno son proporcionales; cómo asegurar la supervisión de poderes, los pesos y contrapesos del sistema; y cómo proteger los derechos humanos en este contexto de pandemia, especialmente de aquellos individuos o grupos que ya son discriminados y marginados y cuya situación de exclusión podría profundizarse? Globalmente, cuestionamientos sobre el uso indebido de datos personales, el aumento de noticias falsas, las acusaciones sobre vigilancia extensiva y las denuncias sobre violaciones de los derechos humanos en medio de la COVID-19 han socavado en varios países, de diversos continentes, la confianza en los procesos democráticos y la idea de igualdad ante la ley. De manera similar, las recientes adopciones de leyes y decretos de emergencia en todo el mundo ante una amenaza invisible han exacerbado las dudas sobre la rapidez y la solidez de las respuestas políticas en las democracias. Además, las desigualdades existentes que resultan de las desigualdades en las oportunidades socioeconómicas han excluido a millones de personas de la toma de decisiones democráticas y, en consecuencia, han agregado una capa adicional de complejidad.

En la Argentina, tal como se evidencia en el reciente estudio sobre los impactos de la COVID-19 (Anexo I), se observa que, ante la debilidad de los mecanismos de contingencia del Poder Legislativo y del Poder Judicial, el acto de gobierno, en su sentido más amplio, se manifiesta prioritariamente a través del Poder Ejecutivo Nacional. A la vez, la provisión de bienes y servicios públicos esenciales resulta más compleja cuando el Estado nacional y los Estados provinciales tienen facultades concurrentes. Si bien las provincias son autónomas, tanto en salud como en educación, se requiere una estrecha colaboración entre los dos niveles de Gobierno.

Es importante destacar que muchos países han tomado medidas extraordinarias para proteger la salud y el bienestar de la población. Sin embargo, incluso en una emergencia pública, debe prevalecer el Estado de derecho y el respeto por los derechos humanos. Los poderes de emergencia deben usarse dentro de los parámetros provistos por el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), particularmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que reconoce que los Estados pueden necesitar poderes adicionales para abordar situaciones excepcionales. Dichos poderes deben estar sujetos a plazos y solo ejercerse de forma temporal con el objetivo de restablecer un estado de normalidad lo antes posible.

En este contexto, también se plantea la importancia de la transparencia de las acciones del Estado y el acceso a información fiable. Las medidas mitigadoras de la crisis deben llegar a todas las personas sin discriminación. Las respuestas democráticas con un enfoque de derechos humanos para responder a la pandemia y a la crisis socioeconómica que esta dejará tendrán un mayor impacto en la población. La solidaridad y cooperación internacional adquieren una gran importancia como catalizadores de los apoyos y posibles avances.

---

24. Estos aspectos, junto a otros del efecto de la pandemia, son analizados en detalle en el documento *Análisis inicial de las Naciones Unidas. COVID-19 en Argentina: impacto socioeconómico y ambiental* actualizado al 19/6/2020 (ONU Argentina, 2020).

## 1. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA COMO MARCO PARA EL DESARROLLO

El concepto de **governabilidad democrática** permite analizar de un modo amplio (aunque operativo) el funcionamiento del sistema político. El término refiere fundamentalmente a los medios y mecanismos necesarios para el ejercicio de la autoridad en un espacio territorial determinado. Es decir que abarca: a) las normas y los procesos que rigen la elección, de control y sustitución gubernamental; b) las capacidades del Gobierno para formular e implementar políticas públicas sólidas; y c) el respeto, por parte de los ciudadanos y el Estado, de las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales (Kaufmann *et al.*, 1999).

**Gráfico 5. La gobernabilidad democrática**



Ubicando en el centro a las personas, el desafío de los países es crear o fortalecer instituciones, el diálogo y los procesos capaces de satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos, incluyendo a las personas en situación de vulnerabilidad, a fin de promover el desarrollo humano (PNUD, 2012).

La mayoría de los/las académicos/as, instituciones internacionales y donantes concuerdan en la importancia de la capacidad del Estado para ejercer sus funciones sometido al imperio de la ley (Estado de derecho) y reconocen que la buena gobernabilidad es un ingrediente fundamental para el desarrollo económico sostenible. Existe fuerte evidencia que muestra que la calidad de la gobernabilidad impacta sensiblemente sobre el crecimiento económico, una relación que es robusta a través del tiempo y a lo largo de varios países. También se verifica que una sólida gobernabilidad aumenta la probabilidad de éxito de proyectos de desarrollo.

El concepto de gobernabilidad democrática facilita, entonces, un diagnóstico sobre el funcionamiento de las reglas de asignación y recambio de autoridades, de los valores, es decir, el modo en que los actores se comportan frente a las reglas que rigen las relaciones entre ellos y con el Estado, y finalmente a los mecanismos y las capacidades que tienen los Gobiernos para ejercer su autoridad. Pero la definición incluye además un

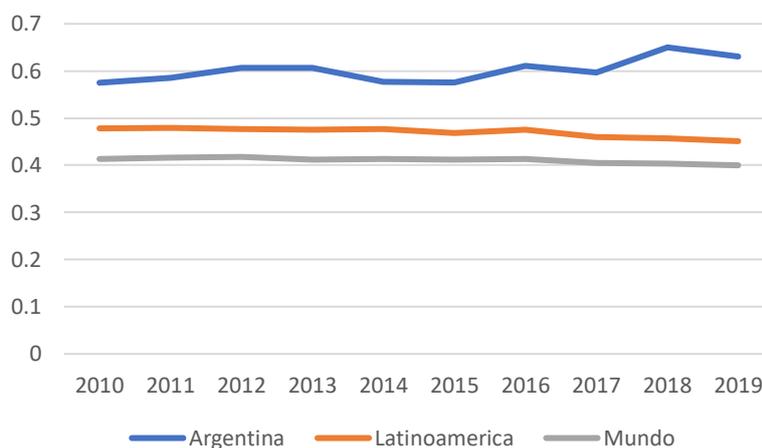
segundo término. La incorporación de la calificación democrática se explica porque el tipo de régimen mediante el cual se ejerce la autoridad política tiene efectos significativos para el desarrollo sostenible, es decir, influye en el desempeño de la economía, en la forma de integración y desarrollo de las personas al sistema social y en la utilización y el cuidado del ambiente.

El vínculo entre democracia y desarrollo es complejo. La democracia otorga legitimidad a las estrategias de desarrollo, porque ofrece mecanismos que permiten procesar las expectativas y canalizar los conflictos garantizando la sostenibilidad del desarrollo en el largo plazo (PNUD, 2013). Sin embargo, desde una perspectiva global, la democracia presenta grandes desafíos. Según el Informe sobre la Democracia 2020 del Instituto V-Dem, por primera vez desde el año 2001 las autocracias han superado a las democracias. De acuerdo con este informe, 92 países que representan al 54% de la población global tienen regímenes autocráticos. Las democracias liberales prevalecen solo en 87 países (Lührmann *et al.*, 2020). Esta tendencia también se refleja en el Índice de Democracia 2019 que calcula *The Economist* (ID-Econ), que señala para el 2019 el peor puntaje promedio para la democracia desde el 2006<sup>25</sup>. Medido en una escala de 0 a 10, el índice cayó de 5,48 en 2018 a 5,44 en 2019.

La región de Latinoamérica acompaña esta tendencia global. Varios de los países de la región, como Bolivia, Nicaragua, Venezuela, Guatemala o Haití, han mostrado regresiones significativas en uno o varios de los indicadores de calidad democrática en ambos índices. De hecho, de acuerdo con el ID-Econ que presenta mediciones agregadas, la región ha desmejorado su desempeño, ya que en 2018 fue de 6,24 y en 2019 6,13.

En comparación, la Argentina presenta indicadores más alentadores. Si se compara la trayectoria histórica del Índice de Democracia Liberal de V-Dem de la Argentina durante los últimos diez años con la región y con el mundo, se observa que los valores son más altos y que incluso muestran una tendencia levemente creciente.

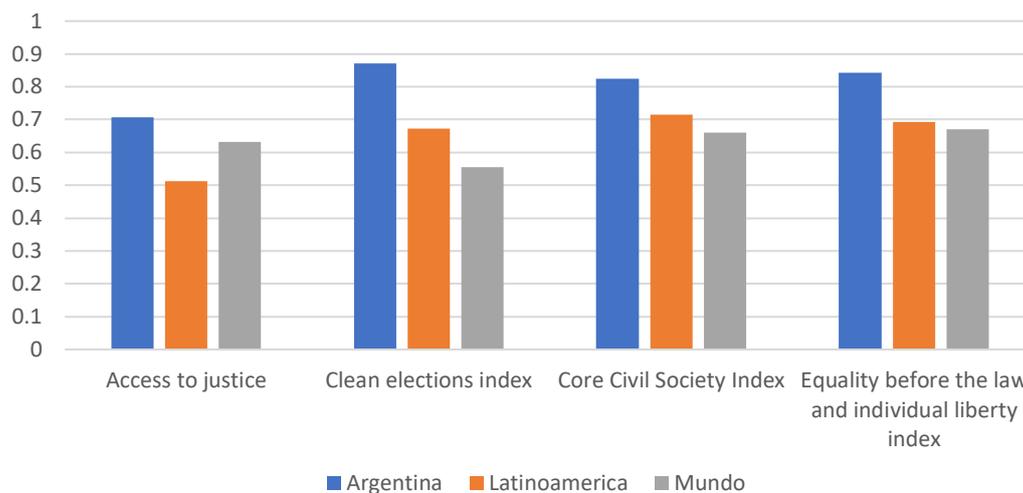
**Gráfico 6. Índice de Democracia Liberal**



25. El Liberal Democracy Index (LDI) del Instituto V-Dem combina medidas calidad de las elecciones, sufragio, libertad de expresión y de medios, libertad de asociación y sociedad civil, mecanismos de control del Ejecutivo y el imperio de la ley. Mientras el Índice de Democracia que calcula *The Economist* (ID-Econ) toma cinco categorías: procesos electorales y pluralismo, el funcionamiento del Gobierno, la participación política, la cultura política y las libertades civiles.

Incluso, si se observa más en detalle y se toman algunos indicadores del Instituto V-Dem para estimar de un modo amplio ciertos aspectos de la gobernabilidad democrática para la Argentina, los datos son alentadores. Más aún, si se los compara con las tendencias que presentan esos mismos indicadores en la región latinoamericana y en el resto del mundo, se puede observar que la democracia en la Argentina se desarrolla adecuadamente.

**Gráfico 7. Algunos indicadores de gobernabilidad democrática**



El gráfico anterior muestra una comparación de los indicadores de accesos a la justicia, del sistema electoral, la participación o la igualdad ante la ley de la Argentina respecto de la región y del mundo. Estos valores deben, no obstante, ser tomados con cautela porque solo ilustran muy parcialmente algunas dimensiones de la gobernabilidad democrática. Además, nada dicen de las percepciones ciudadanas acerca de la democracia, que revelan niveles cada vez más altos de insatisfacción.

Si bien las encuestas globales muestran todavía respaldo a las democracias, se observa un creciente descontento popular con el funcionamiento de la democracia y de los sistemas de representación política (The Economist, 2019). Esto también se verifica en la región latinoamericana, donde solo el 24% de los encuestados señaló estar “muy satisfecho” o “más bien satisfecho” con el funcionamiento de las democracias en sus países, mientras que el 44% dijo estar “no muy satisfecho” y el 27,4% “nada satisfecho”. Estos valores que reflejan la opinión pública regional se asemejan a los valores relevados para la Argentina, donde un 27% estaría “muy satisfecho” o “más bien satisfecho”, un 44% “no muy satisfecho” y un 26,4% “nada satisfecho” (Latino-barómetro, 2018).

La crisis de las democracias puede atribuirse a un incremento en la brecha entre las expectativas de la población y las capacidades del sistema para darles respuestas, que se traduce en procesos de exclusión social. La desigualdad económica ha aumentado desde la mitad de la década de los ochenta en la mayor parte del mundo. Cuanto mayor sean las desigualdades en una sociedad, más difícil será lograr una representación igualitaria de los diversos intereses y, por lo tanto, más débil será el sistema democrático (OXFAM, CLACSO, 2018). Igualdad social, dinamismo económico y democracia no están reñidos entre sí, y el gran desafío es encontrar las sinergias entre ellos.

## 2. DIMENSIONES PARA CONTRIBUIR AL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN LA ARGENTINA

La Constitución Nacional argentina establece un sistema de gobierno republicano, representativo y democrático, bajo una forma de Estado federal. En concordancia, las provincias aseguran un régimen representativo y republicano en sus constituciones, la administración de justicia, el régimen municipal y sus instituciones administrativas y financieras. El sistema administrativo integrado fue adoptado por trece provincias (bajo este modelo, el territorio se divide en municipios adyacentes que cubren la provincia, los cuales tienen el control administrativo y la responsabilidad de planificar la jurisdicción sobre áreas urbanas y rurales), mientras que las diez provincias restantes adoptaron el sistema administrativo fragmentado (donde los límites de los municipios no son adyacentes, la mayor parte del territorio se mantiene directamente bajo el control del Estado provincial, y los municipios solo tienen la responsabilidad de planificar sus aglomeraciones). Los municipios argentinos cuentan con un amplio abanico de atribuciones administrativas, pero sin los recursos financieros y humanos necesarios para cumplirlos (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y ONU-Hábitat, 2017).

La cuestión federal, es decir, la relación entre el Estado nacional y los Estados provinciales, y de estos con los municipales, aparece, entonces, como un aspecto central en la democracia argentina. Esto se manifiesta de múltiples formas: la puja por los recursos, la participación de los representantes federales en la construcción de las políticas nacionales y las dificultades de coordinación entre los distintos niveles del Estado son solo algunas de ellas.

Si bien desde 1983 los ciclos políticos han respetado el marco constitucional y los procesos electorales se han desarrollado sin alteraciones, la gobernabilidad democrática es dinámica y requiere apoyo continuo con el fin de adaptarse a los cambios y las demandas de la sociedad. En este sentido, aunque como se ha detallado anteriormente la Argentina tiene una trayectoria consolidada respecto de la protección y promoción de los derechos humanos como política de Estado, es preciso seguir fortaleciéndola. La consolidación de un régimen que proteja y promueva los derechos humanos reconocidos internacionalmente en todo el ámbito territorial del país debe hacerse mediante un justo equilibrio entre el respeto a las autonomías provinciales y el cumplimiento de las obligaciones de los tratados de derechos humanos (Dulitzky, 2006).

El rol del Estado sigue siendo uno de los ejes de las controversias en la comunidad política argentina. En este sentido, la cuestión de las capacidades estatales aparece como trasfondo en cada una de las dimensiones analizadas y, por lo tanto, adquiere relevancia su fortalecimiento en todos los niveles jurisdiccionales. Las capacidades de negociación y articulación de los distintos intereses de la sociedad, las de coordinación entre los niveles jurisdiccionales y las de gestión técnico-administrativa para planificar, implementar y evaluar las políticas públicas son requisitos indispensables para lograr el desarrollo sostenible del país, con independencia del partido político que gobierne.

La diferencia en el desarrollo de capacidades institucionales en las distintas jurisdicciones y en las instituciones del sector público refuerza la necesidad de enfrentar importantes desafíos relacionados con la mejora de la eficiencia, los mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas, la inclusión de la perspectiva de género

y la representación efectiva de mujeres en la toma de decisiones,<sup>26</sup> y de mejorar la coordinación entre los distintos niveles del Estado.

En este apartado se consideran en particular algunos aspectos institucionales vinculados con las tres dimensiones de la gobernabilidad democrática descritas en la sección anterior:

- *Normas de acceso al gobierno y control democrático*: sistema electoral, financiamiento de partidos, acceso a la información pública y gobierno abierto y participación ciudadana.
- *Instituciones que regulan las interacciones sociales*: los mecanismos de acceso a la justicia, la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, la seguridad ciudadana y la erradicación de todas las formas de violencia.
- *Gestión de políticas públicas*: provisión de bienes y servicios públicos en la Argentina, adquisiciones públicas sostenibles y capacidades estatales para la gestión pública.

## 2.1. NORMAS DE ACCESO Y CONTROL DEL GOBIERNO

La primera y más elemental dimensión de la gobernabilidad democrática está relacionada con la conformación de arreglos institucionales que garantizan las condiciones mínimas para su funcionamiento. Esto significa que la realización de procesos electorales libres, frecuentes y abiertos y la existencia de las libertades de expresión, de asociación y de información constituyen requisitos formales indispensables del sistema democrático. Además, el funcionamiento normal de la división entre los poderes del Estado y la existencia de algún mecanismo de control de la gestión pública también son considerados primordiales para el funcionamiento del Estado de derecho.

### Sistema electoral

En materia electoral, la Constitución Nacional establece una clara distribución de potestades: a la Nación le compete el establecimiento de las normas relacionadas con la elección de autoridades nacionales, tal como surge de la delegación realizada por las provincias a su favor para la elección de diputados nacionales (art. 45), senadores nacionales (art. 54) y presidente y vicepresidente de la Nación (art. 94 y cc.). La Constitución garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal, subordinando tanto a estas como a la Nación a la plena vigencia de un sistema representativo y republicano de gobierno.

Las provincias argentinas son autónomas y conservan todos los poderes no delegados al gobierno federal (desde 1994 esto aplica también a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Esto implica que las 23 provincias y la ciudad de Buenos Aires tienen su propio diseño institucional y están facultadas para dictarse sus propias leyes en las materias que les son propias, las cuales no deben contrariar las leyes nacionales.

El régimen electoral nacional comprende el conjunto de normas de orden constitucional, legislativo y reglamentario que regulan la competencia electoral en el nivel nacional. Al mismo tiempo, como la materia electoral es una de las competencias que las provincias argentinas no delegaron a la Nación al momento de sancionarse la Constitución de 1853/1860, estas conservan la facultad de dictar y modificar sus propias reglas

---

26. En el contexto de la crisis generada por la COVID-19, es imprescindible tener en cuenta una perspectiva de género e impulsar la representación efectiva de las mujeres en las autoridades sanitarias, así como incluir a las trabajadoras de primera línea en procesos de toma de decisión, para mejorar los mecanismos de monitoreo, detección y prevención de la salud (ONU Mujeres, 2020b). En abril de 2020, se presentó un proyecto de ley, apoyado por ONU Mujeres, para la inclusión de la perspectiva de género en los Comités de Crisis (Parlamentario, 2020), que prevé, entre otros, la conformación paritaria de dichos comités.

electorales. Como consecuencia de esta particularidad del sistema federal argentino, los 24 distritos del país tienen su propio régimen electoral que convive y se articula más o menos armoniosamente con las reglas electorales del nivel nacional.

La formulación y el dictado de la legislación referida a la elección de autoridades nacionales es competencia del Estado nacional, al igual que su aplicación y control judicial de legalidad y constitucionalidad, mientras que la relativa a la elección de autoridades provinciales es local.

Los Estados provinciales tienen la potestad de establecer su propio régimen electoral por aplicación de los arts. 5, 121, 122 y 123 de la Constitución Nacional, y en principio solo a ellos les compete el ejercicio pleno de la jurisdicción en relación con dichas cuestiones. Por lo tanto, las provincias tienen derecho de establecer un régimen electoral propio que comprende al conjunto de derechos políticos que surgen necesariamente del pleno ejercicio de la autonomía contemplada en el art. 5 de la Constitución Nacional. Así, habrán de dictar sus propias normas electorales y de partidos políticos, fijando el sistema electoral aplicable. Esto tiene como consecuencia que coexistan diferentes sistemas electorales con intervención de órganos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial en los procesos electorarios.

El sistema electoral argentino tiene una clara influencia en la constitución del sistema de partidos, que ha presentado desde el retorno de la democracia un carácter marcadamente bipartidista (aunque las segundas fuerzas han ido cambiando y conformando distintas coaliciones). Esto se debe, principalmente, a que la estructura de representación de las circunscripciones tiende a incentivar el agrupamiento en partidos mayoritarios porque la distribución de escaños en la Cámara de Diputados, aunque formalmente es proporcional, penaliza a los partidos minoritarios y, por lo tanto, limita la representación de las minorías. Algo similar ocurre en la elección de senadores, cuyas bancas por distrito son aún menores (Fernández, 2016).

Además, el sistema contempla promover la igualdad de género. Un avance hacia ese objetivo fue la sanción de la Ley N° 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política en 2017, que establece que las listas de candidatos/as al Senado y al Congreso deben ser realizadas "ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente". Sin embargo, en el "Índice de Paridad Política" (ONU Mujeres y PNUD, 2017), la Argentina obtuvo un puntaje global promedio de 44,7, sobre un máximo de 100 puntos, lo que indica que el país está aún lejos de lograr la igualdad sustantiva.

De acuerdo con datos de 2018, en el sector público 6 de 10 funcionarios del Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial eran varones<sup>27</sup>. La proporción de mujeres en el Congreso Nacional fue bastante estable entre 2011 y 2019 (Directorio Legislativo, 2019), situándose entre el 38 y el 40%. Actualmente hay 29 mujeres senadoras sobre un total de 72 (40,2%) y 107 diputadas sobre 256 (41%). El promedio de representación femenina en las legislaturas provinciales (24) es del 32%. En 14 provincias, la representación femenina en las cámaras es baja, de entre el 31 y el 47% (Red de Parlamentarias Mentoradas, 2019).

Además de la correcta implementación de la ley, resulta necesario implementar acciones que brinden recursos financieros y mentoreo técnico para apoyar y promover la inclusión de candidatas mujeres, así como también su incorporación en carteras clave para el desarrollo sostenible del país (Economía, Hacienda, entre otras).

A partir de 2017, la paridad de género se extendió al ámbito universitario y fue incluida en la elección de autoridades de algunas universidades (Universidad de Río Negro, Nacional de Cuyo, Nacional de La Rioja, de Buenos Aires, de General Sarmiento y de San Martín).

---

27. Datos provenientes de INDEC, 2018, Encuesta Permanente de Hogares, 1.º trimestre.

### Financiamiento de los partidos políticos

Un aspecto fundamental del funcionamiento efectivo del sistema democrático consiste en garantizar la competencia electoral. Para eso, resulta central la transparencia del origen de los fondos que los partidos políticos utilizan para solventar las campañas electorales de sus candidatos y el funcionamiento permanente de sus actividades.

Estas actividades están contempladas en el artículo 38 de la Constitución Nacional de 1994, que prevé el financiamiento de los partidos políticos mediante subsidios públicos y el principio de “publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio”. Además, la Ley 26.215, sancionada en 2006 y modificada en 2019, regula en forma detallada la vida financiera de los partidos y establece los controles y las sanciones necesarios.

Aunque la normativa contempla una gran cantidad de instrumentos para garantizar la transparencia del financiamiento de las actividades políticas, persisten en la práctica situaciones relacionadas con la utilización de recursos tecnológicos que podrían generar asimetrías entre los partidos o bien ser usados para cambiar los resultados electorales. Las redes sociales quedan fuera de la legislación.

### Acceso a información pública, gobierno abierto y participación ciudadana

La noción de gobierno abierto tuvo un gran impulso a partir de los movimientos por la libertad de acceso a la información. Esto dio como resultado una masiva aprobación, a nivel global, de leyes de acceso a la información en más de 90 países, incluida la Argentina. Esta implementación de políticas de transparencia y participación cívica fue ganando terreno en las últimas décadas, lo que favoreció el fortalecimiento del concepto de gobierno abierto (Ramírez-Alujas, 2011).

El concepto de gobierno abierto evolucionó de una noción con tres dimensiones –transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta– (OCDE-INAP, 2006) hacia la de una plataforma a partir de la cual el gobierno trabaja junto a la sociedad civil para la creación de valor público (Ramírez Alujas y Dassen, 2012).

El gobierno abierto presenta las siguientes ventajas: promueve una mayor confianza en el gobierno, asegura mejores resultados a un costo menor, incrementa los niveles de cumplimiento de la ley, asegura la igualdad en el acceso a la política pública, promueve la innovación generando nueva actividad económica y mejora la efectividad de la política. Un gobierno abierto, en definitiva, es aquel que está inspirado en una filosofía de mayor transparencia, participación y colaboración con la sociedad civil (Ozslak, 2013).

El gobierno abierto trasciende el concepto de “datos abiertos”, del mismo modo que no equivale a gobierno electrónico, ni se reduce a una norma que garantice el acceso a la información pública o la existencia de sitios o portales para realizar consultas, reclamos o transacciones. Existe consenso respecto a cuatro valores centrales que un gobierno abierto debe promover: transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación y diálogo social, innovación y uso de nuevas tecnologías. Todos ellos se vinculan a la cuestión de los “datos abiertos”, en un círculo virtuoso que atraviesa de modo recurrente las fases de producción-publicación-utilización de datos.

En los últimos años, el compromiso de un gobierno abierto con capacidad de respuesta al ciudadano fue una línea transversal en el diseño de las políticas públicas de la Argentina (metas de ODS 16.6, 16.8, 1.6, 10.4, 17.1).<sup>28</sup> El país cuenta ya su Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2019-2022), que tiene la Mesa

---

28. Desde 2016, la Argentina ha logrado un mejor posicionamiento en el *ranking* internacional del Índice de Datos Abiertos (Open Data Index), escalando del puesto 54 al 17 entre noventa y cuatro países.

Nacional como espacio de coordinación entre el gobierno y la sociedad civil sobre la participación de la Argentina en la Alianza por el Gobierno Abierto.

El nuevo Gobierno tiene, bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete, una Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital encargada de coordinar diversas iniciativas de gobierno abierto, promover la participación ciudadana digital a través de la Plataforma de Consulta Pública, impulsar la Mesa Nacional de Gobierno Abierto y motivar conversaciones con la sociedad civil para generar políticas de transparencia dentro del Estado nacional. Esta subsecretaría ha diseñado, además, el Plan Estratégico de Gobierno Abierto (2020-2023), que tiene alcance nacional y refiere a todos los poderes del Estado, ámbitos provinciales y locales, sobre la base de un diseño participativo. Además, se está desarrollando en conjunto con el Ministerio del Interior el Programa Federal de Gobierno Abierto (2020-2022), para llevar iniciativas de gobierno abierto a las provincias y los municipios.

La subsecretaría lleva adelante también la política de datos públicos y abiertos. “En este sentido, la prioridad se centró en actualizar los nodos o enlaces en el Poder Ejecutivo y organismos descentralizados que tienen un portal de datos públicos y/o publican activos de datos que se disponibilizan en el Portal Nacional ([datos.gob.ar](http://datos.gob.ar))”. Estas actividades incluyen la integración de los nuevos Ministerios y de los nuevos datos surgidos como consecuencia de la crisis de la COVID-19 (MNGA, 2020).

Otras áreas de gobierno también han desplegado iniciativas de gobierno abierto. Así, por ejemplo, desde 2016 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha implementado el paradigma de Justicia Abierta, guiado por los principios de transparencia activa, el acceso a la información, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Como resultado, se ha creado el portal Datos Abiertos de la Justicia Argentina ([www.datos.jus.gob.ar](http://www.datos.jus.gob.ar)), donde se publica información y estadísticas sobre el sistema de acceso a la justicia, el Poder Judicial, el Servicio Penitenciario, mediaciones, entre muchos otros.

A las acciones mencionadas anteriormente se suman dos herramientas que permiten la generación de datos en tiempo real: los servicios provenientes de los CAJ y la Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas, con información sobre la prevalencia de problemas legales y la experiencia de las personas cuando se enfrentan a problemas y eventos legales cotidianos.

Los datos y la evidencia generada son concebidos como bienes públicos y están a disposición de la ciudadanía, de la comunidad académica y otras agencias. A tal fin se diseñó un *software* en línea de administración de casos para los CAJ denominado Sistemas Informático de los Centros de Acceso a Justicia (SICAJ), que produce datos sociodemográficos de las personas que solicitan los servicios, la naturaleza de los casos, el tipo de intervención, sus resultados, etc. El SICAJ reúne la información de las consultas en tiempo real y la procesa simultáneamente, y por primera vez está disponible al público en el sitio de gobierno abierto del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Los datos y la información provenientes del SICAJ y de la Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas son fuentes complementarias e insumos claves para reducir los obstáculos al acceso a la justicia y facilitar el ejercicio efectivo de derechos, ya que permiten analizar la demanda real, los servicios prestados y avanzar en las necesidades legales pendientes.

A fin de acreditar la mejora institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sus organismos dependientes y descentralizados, el Ministerio impulsó un Programa de Calidad que implica la adopción de una metodología para implementar un sistema de gestión de calidad y desempeño organizacional con acreditación de normas ISO.

Además, la Subsecretaría de Estadística Criminal, con apoyo técnico de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, llevó adelante un análisis de la calidad del proceso de la producción estadística. Estos esfuerzos dieron lugar en 2017 a la Certificación de Procesos Estadísticos del Sistema Nacional de Información Criminal, ante dicha Oficina de las Naciones Unidas.

Respecto de los datos sobre seguridad, cabe señalar que antes de 2016 la información delictual provenía de registros administrativos, limitándose a hechos denunciados. A fin de contar con datos más exactos, se llevaron adelante nuevas estimaciones que dieran cuenta de los delitos no denunciados (“cifra negra”). Asimismo, se decidió realizar encuestas de percepción ciudadana sobre seguridad y en 2016 se puso en marcha la Encuesta Nacional de Victimización, luego de la firma de un Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Seguridad de la Nación y el INDEC<sup>29</sup>.

Finalmente, si bien algunas jurisdicciones provinciales contaban con legislación e instituciones que implementaban normativas locales en materia de acceso a información pública, recién en septiembre de 2017 entró en vigencia la ley nacional de Derecho de Acceso a la Información Pública (ODS 16, meta 16.10). Esta norma estableció, como órgano de aplicación en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, sus organismos descentralizados y otros sujetos obligados a la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP). Esta Agencia tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover medidas de transparencia activa y proteger los datos personales.

Con relación a la participación y al diálogo social, si bien existen instancias como el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil y algunas experiencias particulares<sup>30</sup>, el establecimiento de mecanismos permanentes y abarcativos de todos los actores sociales y temáticas que hacen al desarrollo económico constituye aún un desafío. Para afrontarlo, el objetivo del actual Gobierno es la creación de un Consejo Económico y Social para el Desarrollo, que será el órgano permanente para diseñar, consensuar y consagrar un conjunto de políticas de Estado para la próxima década. El SNU ya ha sido convocado por el Gobierno para contribuir con este objetivo.

## 2.2. RESPETO A LAS INSTITUCIONES QUE REGULAN LAS INTERACCIONES SOCIALES

La segunda dimensión de la gobernabilidad democrática está relacionada con su ejercicio sustantivo. Esto se refiere a las condiciones que permiten que una sociedad haga efectivo el goce de sus derechos para que pueda desarrollarse de manera justa, pacífica e inclusiva. Involucra los modos en los que el Estado regula de manera general las relaciones sociales y sus propias relaciones con los ciudadanos.

### Estado de derecho y acceso a la justicia<sup>31</sup>

La igualdad ante la ley, la independencia y la eficiencia del Poder Judicial y el acceso a la justicia para todas las personas son centrales para el ejercicio de derechos y el pleno funcionamiento de la democracia. La necesidad

---

29. Existen encuestas de victimización realizadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Aunque estas experiencias comenzaron en algunos conglomerados urbanos en el año 2010, se realizó con alcance nacional (INDEC, 2018).

30. Un ejemplo de cocreación de normas entre el sector público y la sociedad civil fue la implementación de una plataforma digital, Justicia 2020, en el sitio web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Se trata de un espacio de diálogo en el que las personas pueden analizar propuestas de reforma legal e institucional, realizar recomendaciones y compartir ideas para mejorar el servicio de justicia. Las líneas de acción se presentan en siete ejes: Institucional, Penal, Civil, Acceso a la Justicia, Gestión, Derechos Humanos y Justicia y Comunidad.

31. Las debilidades institucionales mencionadas en este apartado se aplican, *mutatis mutandis*, a varios poderes judiciales provinciales.

de reforma del sistema judicial argentino ha sido objeto de varios trabajos de investigación, incluyendo la elaboración de diagnósticos y propuestas de mejoras institucionales<sup>32</sup>. El actual Gobierno lo ha asumido como parte de su agenda, en la cual no solo incluyó a la Justicia Federal, sino también la modernización del Código Penal, la optimización del funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia, la intervención de la Agencia Federal de Inteligencia y la modificación de la Ley de Inteligencia del Estado<sup>33</sup>.

Si bien los detalles del proyecto de ley aún no son públicos, las iniciativas que se conocen parecieran encaminarse a enfrentar algunos de los desafíos históricos de la justicia argentina. En este sentido, la revisión de su situación en 2015 permitía identificar los siguientes desafíos (FORES, 2015): debilidad institucional que afecta la independencia de los jueces y fiscales, incluyendo la partidización del Consejo de la Magistratura y la gran cantidad de jueces y fiscales subrogantes; inseguridad ciudadana, aumento de la violencia en los delitos, corrupción, falta de reacción del sistema penal, pasividad en la prevención y aplicación de la ley; sistema carcelario en crisis, que no garantiza la reinserción social de las personas privadas de libertad; dificultades en el acceso a la justicia; altos costos de acceso y barreras que dificultan el acceso a personas en situación de vulnerabilidad; estructura organizacional y procesos de trabajo obsoletos; trabajadores altamente formados, pero con bajo rendimiento en términos de resultados por desmotivación e inadecuada asignación de recursos; dificultades para el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales; modificación de normas centrales en el sistema jurídico sin consenso suficiente.

Desde el punto de vista normativo, si bien se ha avanzado con la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación, respecto del Código Penal de la Nación han existido intentos de reforma<sup>34</sup> que no han prosperado. Es importante señalar que este último se encuentra vigente desde 1921 y ha sufrido reformas parciales, pero no se ha adoptado una reforma integral. La cantidad de modificaciones parciales han generado un quiebre de la coherencia original interna del Código. En igual sentido, numerosas reformas han dado lugar a la incorporación de nuevos tipos penales, en algunos casos en leyes especiales no integradas al Código, lo que ha afectado la sistematicidad del régimen punitivo: hay más de trescientas leyes, algunas penales y otras no penales, con contenido penal que afectan la integralidad del sistema penal. Asimismo, existen otras problemáticas: la ausencia de una norma penal acorde a los estándares internacionales; la falta de normas que permitan castigar conductas que en 1921 no eran consideradas merecedoras de la persecución penal (por ejemplo, contra el medio ambiente) y o que son propias de estos tiempos (como la ciberdelincuencia). Debido a esto, existe una imperiosa necesidad de lograr una adecuada sistematización y un ordenamiento de toda la normativa penal, con el fin último de consolidar la institucionalización, la seguridad jurídica y la plena vigencia de los derechos y las garantías individuales.

Respecto al Código Procesal Penal de la Nación, tuvo una reforma en 2015, que consistía en pasar de un sistema inquisitivo, en el que los y las jueces y juezas son quienes investigan, a un sistema acusatorio, en el que quienes

---

32. FORES (Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia): “La Justicia Argentina en la década del ochenta” (1981); “La justicia: un plan de reformas al Sistema Judicial Argentino” (1993); “Justicia y Desarrollo” (1998) entre otros. También son muy importantes los aportes realizados por ONG especializadas, entre ellas: Asociación Conciencia, Unidos por la Justicia, FUNDEJUS, Libra, INECIP, CELS, CIPECC, ADC. En el marco del Diálogo Argentino, en ocasión de la crisis socioeconómica de 2001, la Mesa de Justicia fue una parte importante del diálogo, ya que participaron todas las organizaciones públicas y privadas vinculadas al sector judicial. Con el apoyo del PNUD y de la Asociación Conciencia se convocaron a sesenta líderes del sector de la justicia a los talleres de San Nicolás, que dieron como resultado 17 puntos consensuados para reformar el sistema de justicia en la Argentina. Para más información pueden consultarse los siguientes enlaces: [www.unidosjusticia.org](http://www.unidosjusticia.org), [www.cippecc.org/justicia-y-transparencia](http://www.cippecc.org/justicia-y-transparencia) y <http://www.libertadyprogreso.org/wp-content/uploads/2014/05/PROGRESAR-EN-LIBERTAD-Libertad-y-Progreso-20141.pdf> (pp. 127 a 167 dedicadas a la justicia).

33. Estos puntos fueron manifestados, entre otros, en el discurso del presidente Fernández en la apertura de la Asamblea Legislativa.

34. El último proyecto de reforma al Código Penal de la Nación fue presentado en 2019.

investigan son los/las fiscales. La Ley N° 27.063 de reforma debía entrar en vigencia en 2016 y estaba previsto que su implementación fuera escalonada. Esto no sucedió porque no estaban dadas las condiciones para hacerse este traspaso, en atención a que es preciso capacitar a los/las operadores/as judiciales y establecer un cambio cultural en el proceso penal, por lo que se dilató la entrada en vigencia. Recién en junio de 2019 entró a regir ese Código Procesal Penal federal acusatorio en Salta y Jujuy, únicas provincias en donde se está aplicando en este momento. El sistema acusatorio podría acelerar los procesos penales (Kostenwein, 2012).

En el 2014 el Ministerio Público Fiscal de la Nación creó el Programa de Acceso Comunitario, que pretendía implementar los compromisos asumidos internacionalmente en las Reglas de Brasilia de acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad, que habían sido aprobadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. Esta línea política de acceso a la justicia (ODS 16, meta 16.3) tuvo continuidad entre los Gobiernos y, de hecho, en los últimos años se puso en marcha una red de noventa CAJ en todo el territorio del país, orientada al empoderamiento legal comunitario. Estos centros son oficinas descentralizadas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y proveen asesoramiento legal gratuito en asuntos de familia, violencia de género, acceso a documentación, discapacidad, seguridad social, relaciones de consumo, salud, justicia penal y educación, entre otros.

Los CAJ complementan las acciones de otras áreas de gobierno para garantizar la universalización del registro de nacimiento y el otorgamiento de una identidad jurídica robusta (ODS 16, meta 16.9). A estos servicios se sumó la campaña nacional “Mi primer documento, el acceso a mis derechos”, cuyo objetivo fue alcanzar a aquellas personas que, al no tener partida de nacimiento, no podían acceder al documento de identidad.

Los CAJ desempeñan un papel importante en el contexto de la pandemia. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación brinda asesoramiento sobre coronavirus para aquellas personas que lo requieran. Para dar atención legal o acompañamiento para la resolución de problemas en el marco de la emergencia sanitaria, se dispusieron distintos canales de comunicación a través de los cuales profesionales y agentes de los CAJ asesoran y realizan intervenciones (línea telefónica gratuita, línea de atención vía WhatsApp, página de Facebook y correo electrónico). Los datos generales sobre las consultas recibidas son de acceso público y se encuentran disponibles en el sitio web del Gobierno (<https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-trabajo-de-los-caj-durante-la-emergencia-sanitaria-por-coronavirus>).

A fin de facilitar el ejercicio efectivo de derechos, se creó e implementó la Red Federal de Patrocinio Jurídico Gratuito, como resultado de una alianza estratégica público-privada entre las Facultades de Derecho, los Colegios de Abogados y ONG, que brindan servicios y cooperan con los noventa CAJ operativos en el país. Esta iniciativa fue fortalecida con la implementación de la Ley N° 27.210, que creó el Cuerpo de Abogados y Abogadas para Víctimas de Violencia de Género (metas de ODS 16.3, 10.2, 5.7), cuya misión es garantizar el acceso a la justicia mediante un patrocinio especializado en la erradicación de la violencia contra la mujer.

La extensión y diversidad geográfica de la Argentina son un claro desafío en materia de acceso a la justicia y, por ende, al ejercicio de derechos. A fin de superar este desafío, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en alianza con el SNU diseñó una estrategia multidimensional destinada a acercar servicios legales a las poblaciones más vulnerables.

Uno de los ejes de dicha estrategia, denominado Corredor Norandino Legal y Sanitario, es una clara innovación institucional, ya que presenta un modelo de atención coordinada entre el Ministerio de Justicia y Derechos

Humanos, el Ministerio de Salud y los Gobiernos provinciales (metas de ODS 16.3, 10.2) destinado a proveer servicios a comunidades indígenas y rurales<sup>35</sup>.

Otro eje fue la creación del primer Hospital de Derechos de la Argentina, cuyo objetivo es diagnosticar y resolver problemas legales de las personas en un solo lugar. Allí se proporcionan variados servicios de asistencia legal: información, orientación, asesoramiento, asistencia, acompañamiento, mediación y patrocinio jurídico. Este diseño institucional fue acordado entre diecisiete organismos de la Administración pública nacional y local, universidades y prestadores de servicios jurídicos del Poder Judicial local y de la Nación. El Hospital de Derechos se encuentra en un lugar estratégico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que está en una zona de llegada y trasbordo de pasajeros, cuyo lugar de trabajo diario es la capital del país.

Adicionalmente, con carácter innovador y en aras de responder a las necesidades de justicia de las mujeres (Metas de ODS 16.3, 16b, 5c 5.7), durante 2016-2017 se diseñó una propuesta de Ley Modelo de creación del Equipo Judicial especializado en violencia intrafamiliar, sexual e institucional, para garantizar el acceso a la justicia de mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas LGBTI+, adultos mayores y personas con discapacidad. Se trata de un ejercicio que propuso un modelo –inédito en la Argentina– que tiene como objetivo transformar el paradigma organizativo en la provisión de soluciones jurídicas a víctimas de violencia en situación de vulnerabilidad, pero que no se transformó en legislación.

Particularmente, el acceso a la justicia es un gran desafío en poblaciones más vulnerables. Los prejuicios y estereotipos prevalecen en diversos entornos y afectan en particular a las mujeres, personas transgénero, personas indígenas y afrodescendientes, migrantes y refugiados, y personas con discapacidad.

Entre los obstáculos que enfrenta el sistema para la prevención de femicidios y la adecuada atención, sanción y erradicación de la discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas, se destacan la insuficiente aplicación de leyes y políticas; un sistema fragmentado de recepción de denuncias y atención a las víctimas; la baja inversión y grandes disparidades regionales en la calidad y la presencia de servicios de asesoramiento psicosocial, asistencia letrada, medios de reparación y centros de acogida. Hay grupos que se encuentran particularmente vulnerables a la hora de acceder al sistema judicial, debido a discriminación y barreras institucionales: es el caso del colectivo LGBTI, mujeres migrantes o refugiadas, mujeres indígenas, con discapacidad y privadas de libertad.

A esto se suma el limitado acceso a servicios de patrocinio jurídico gratuito cercanos para las mujeres que decidan realizar la denuncia, y para los/las hijos/as de víctimas de femicidio; el difícil acceso a tribunales debido a la distancia en el caso de mujeres residentes en zonas rurales; el limitado acceso a intérpretes de lenguas de señas para mujeres con discapacidad o de intérpretes para mujeres de pueblos originarios y migrantes de habla no hispana. Los ya mencionados CAJ, los centros especializados con asistencia letrada gratuita del Programa Justicia 2020 y los centros de acogida para víctimas de violencia en hogares son un avance en este sentido.

En el caso de los pueblos indígenas, no se han beneficiado de las medidas necesarias para garantizar el debido proceso en la defensa de sus derechos. Los principales obstáculos son la falta de intérpretes y traductores; la escasez de abogados especializados en los derechos de los indígenas; las dificultades para presentar pruebas, particularmente en los procedimientos civiles; y, sobre todo, el prejuicio de los funcionarios judiciales<sup>36</sup>. De

---

35. Este programa consta de oficinas móviles cuyos servicios son prestados por profesionales del derecho, del trabajo social y de la medicina. Con la asistencia de un chofer, la oficina móvil recorre territorios y parajes rurales aislados, permitiendo el acceso a servicios y respuestas a necesidades legales y médicas sin necesidad de que las personas se trasladen a los centros urbanos (por ejemplo, en Susques, Amaicha del Valle, etc.).

36. Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia sobre su misión a la Argentina, 18 de abril de 2017, A/HRC/35/41/Add.1.

acuerdo con el Ministerio Público de la Defensa (2010), existe una larga lista de casos que afectaban a personas indígenas en los que los tribunales provinciales y nacionales que han obtenido sentencia se demoraron en el examen de los casos o no respetaron las garantías procesales.

Respecto a las personas trans, tal como lo señaló el Experto Independiente de Naciones Unidas sobre orientación sexual e identidad de género en su visita a la Argentina en 2017, los prejuicios y estereotipos negativos sobre las personas trans y los travestis a menudo las asociaban con la delincuencia. Esto tiene consecuencias directas en sus posibilidades de acceder a la justicia, porque cuando se denuncia a estas personas, su identidad de género es tácitamente una circunstancia agravante y, cuando son estas personas las que presentan una denuncia, su identidad de género es motivo de descrédito. El hecho de que una persona sea travesti o trans socava su credibilidad y afecta a la imparcialidad de los funcionarios judiciales. A estas personas les resulta extremadamente difícil demostrar que son víctimas de un delito, ya que su identidad predispone a los/las funcionarios/as judiciales a desestimar sus declaraciones o dudar de ellas, a tratarlas como sospechosas y/o a actuar de manera arbitraria en los procesos judiciales iniciados por miembros de este colectivo<sup>37</sup>.

Además, y tal como lo resaltan las recomendaciones del tercer ciclo del Examen Periódico Universal (EPU), es preciso garantizar que la información sobre los recursos jurídicos esté a disposición de las mujeres víctimas de violencia por razón de género, entre otras cosas, en idiomas indígenas y en formatos accesibles para las mujeres con discapacidad. También se recomienda poner en marcha un sistema de tribunales móviles para que las mujeres que viven en las zonas rurales y apartadas tengan acceso a la justicia y a recursos eficaces y oportunos en forma de restitución, indemnización o rehabilitación. Y solucionar las limitaciones en acceso a la justicia que enfrentan víctimas y supervivientes integrantes de colectivos que exigen protección por orientación sexual e identidad de género, debido a los prejuicios inherentes

El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores migratorios y de sus Familiares<sup>38</sup> también ha expresado su preocupación por los aspectos discriminatorios y regresivos en materia de derechos del Decreto N° 70/2017, en particular en lo que respecta a las garantías del debido proceso, el acceso a la justicia, el derecho a la igualdad de trato y la libertad de circulación. Al Comité le preocupa seriamente que el decreto haya creado un procedimiento sumario “acelerado”, aplicable a las personas que son objeto de una orden de expulsión, que provoca indefensión y da un carácter únicamente administrativo a las decisiones de permanencia o expulsión, que afectan la vida y los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) obliga a los Estados parte a tomar conciencia para que, a través de sus poderes públicos, implementen acciones positivas para promover el efectivo acceso a la justicia de las personas con discapacidad (PDC). El acceso a la justicia debe ser entendido en una triple dimensión: legal, físico y comunicacional. En lo legal, los Estados deben garantizar el acceso en condiciones de igualdad, ya sea en su actuación a título de actor, demandado o como testigo. En el plano físico, se debe garantizar que los edificios y espacios públicos sean acordes al acceso universal ante las necesidades de las personas con discapacidad. En lo comunicacional, se debe garantizar que toda la información que se brinde de forma verbal o escrita esté disponible en otros formatos, como el lenguaje de señas y el sistema braille, o en formatos de fácil lectura y comprensión.

---

37. Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género acerca de su misión a la Argentina, 9 de abril de 2018 A/HRC/38/43/Add.1

38. Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares a la Argentina, 4 de febrero de 2020, CMW/C/ARG/CO/2.

Si bien se ha creado la Unidad de Discapacidad e Integración Laboral dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y del Programa Nacional de Asistencia para las Personas con Discapacidad en sus Relaciones con la Administración de la Justicia (ADAJUS, Decreto 1375/2011), sigue habiendo retos en el acceso a la justicia para estas personas. Las dificultades van desde falencias edilicias en los tribunales hasta cuestiones vinculadas a que los/las operadores judiciales no tienen un conocimiento profundo de las implicancias que trae cada discapacidad.

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señaló como preocupación en sus observaciones finales al Estado argentino la ausencia de una estrategia de transversalización del enfoque de género y discapacidad, en la legislación y en los programas específicos para las mujeres; entre otros puntos, en lo que respecta a la violencia y al acceso a la justicia.

### **Lucha contra la corrupción y el crimen organizado**

Como se mencionó anteriormente, la corrupción y el crimen organizado (narcotráfico, trata de personas, tráfico ilícito de armas) son flagelos que sufren todos los países. El Banco Mundial estimó en un USD 1 billón los pagos de sobornos cada año. La corrupción, el soborno, el robo y la evasión fiscal les cuestan aproximadamente USD 1,26 billones a los países en vías de desarrollo por año. Esta cifra sería suficiente para que las personas que viven con USD 1,25 al día salieran de la pobreza por seis años. Más aún, la muerte anual de aproximadamente 140.000 niños/as ha sido atribuida indirectamente a la corrupción (Hanf *et al.*, 2011), y varios estudios sugieren que un mayor control de este flagelo en el sector del agua evitaría pérdidas de USD 75.000 millones (Water Integrity Network, 2016).

Según su nivel, grado de penetración y modalidad, la corrupción puede tener repercusiones devastadoras sobre la disponibilidad, calidad y accesibilidad –sobre la base de la igualdad– de los bienes y servicios vinculados a los derechos humanos. Además, la corrupción socava el funcionamiento y la legitimidad de las instituciones y los procesos, las normas del Estado de derecho y, en última instancia, al Estado mismo. Las personas y los grupos desfavorecidos sufren de manera desproporcionada a causa de la corrupción. Estos colectivos suelen depender más de los bienes y servicios públicos y disponen de medios limitados para procurarse servicios privados. Por lo general, tienen menos oportunidades de participar en la elaboración y aplicación de políticas y programas públicos y carecen de recursos para defenderse y reclamar indemnizaciones. Además, quienes participan en los esfuerzos encaminados a investigar, notificar, procesar y juzgar delitos de corrupción corren un riesgo muy alto de convertirse en víctimas de vulneraciones de derechos humanos y necesitan una protección más eficaz.

Los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU afirman el papel y la responsabilidad de los Estados y las empresas comerciales en la prevención y la atención de las infracciones de derechos humanos relacionadas con la actividad empresarial. El Pacto Global de la ONU también contiene un principio anticorrupción: “Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas extorsión y soborno”. No obstante, este problema alcanza con demasiada frecuencia a los sectores empresariales y financieros, y en América Latina tiene particular incidencia en las industrias extractivas de recursos naturales – petróleo, gas y minerales–, donde la corrupción alcanza dimensiones difíciles de calcular<sup>39</sup>. Tal como lo ha clarificado el Comité de Derechos Humanos, los Estados contravienen sus obligaciones en materia de derechos humanos “permitiendo que particulares o entidades cometan tales actos o no adoptando las medidas apropiadas o no ejerciendo el cuidado debido para prevenir, castigar, investigar o reparar el daño así causado”

---

39. Ver, por ejemplo, CIDH (2015).

(Comité de Derechos Humanos, 2008: párrafo 8). Es un fenómeno transnacional que exige la colaboración de todos los países, incluso para la recuperación de los bienes robados.

Aunque los actos manchados de corrupción pueden constituir vulneraciones de derechos humanos, la corrupción en sí misma puede considerarse un obstáculo estructural para el disfrute de esos derechos. Al mismo tiempo, los esfuerzos para combatirla deben cumplir con las normas de derechos humanos, porque, de no hacerlo, perderían legitimidad.

Las normas, los principios y los mecanismos de derechos humanos proporcionan puntos de acceso adicionales para complementar los esfuerzos orientados a combatir la corrupción. La Argentina ha avanzado en los últimos años en la introducción de legislación nacional con el objetivo de implementar estándares internacionales contenidos en las Convenciones de Naciones Unidas contra la Corrupción (Mérida) y la de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (Palermo)<sup>40</sup>. Así, por ejemplo, se aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención de Palermo referido al tráfico ilícito de armas; se implementaron varias técnicas especiales de investigación, como las del colaborador eficaz en casos de crimen organizado y corrupción; se dio legitimación a la víctima como parte en el proceso penal<sup>41</sup>; se avanzó en la implementación gradual del Código Procesal Penal y se sancionó la Ley de Responsabilidad Penal Empresaria, determinando por primera vez la responsabilidad penal de las personas jurídicas<sup>42</sup>.

#### Adquisiciones públicas transparentes

El gasto en adquisiciones públicas representa en la Argentina un 17% del PIB, casi un 40% del total del gasto público. Su gestión se reconoce como un instrumento estratégico para la prestación de servicios públicos, pero también como una actividad vulnerable a la corrupción y la ineficiencia a expensas de una mejor relación calidad-precio. En los considerandos del Decreto 1169/2018, se establece: “Respecto al costo económico de la corrupción, se estima que representa, en promedio, entre 20% y 25% del valor de los contratos, derivando en impactos institucionales y macroeconómicos sustanciales para la República Argentina”.

Los indicadores de gobernanza mundial del Banco Mundial otorgan a la Argentina un puntaje de 54/100 en el control de la corrupción en 2018. Asimismo, el Índice de Percepción de la Corrupción 2019 de Transparencia Internacional califica a la Argentina con un valor de 45/100 (puesto 66 en 180 países).

Las diversas recomendaciones de organismos internacionales para enfrentar la corrupción en las compras públicas sugieren un enfoque integrado que actualice los marcos institucionales y normativos y garantice su aplicación uniforme en todo el sector público. También que mejore los controles a través de la introducción de

---

40. Se registró un aumento significativo de cantidad de drogas y sustancias incautadas por las fuerzas de seguridad y la Policía Federal. Por ejemplo, el incremento de incautación de kilos de cocaína fue del 282% en el período 2015-2017 y el de incautación de LSD de 281% en el mismo período.

41. Hasta 2017, las víctimas no eran parte en el proceso penal. Esta situación cambió con la sanción de la Ley N° 27.372 del Congreso Nacional, que prevé la protección de derechos y garantías de las víctimas de delito y establece un rol activo para ellas en el proceso penal (metas de ODS 5.c, 16.b). La reglamentación de la ley involucró varias áreas del Poder Ejecutivo Nacional con el objetivo de fijar competencias y responsabilidades que garanticen los derechos de las víctimas en todo el país.

42. El Congreso Nacional sancionó la Ley N° 27.401 de Responsabilidad Penal Empresaria. Este marco legal tiene como objetivos la prevención y lucha contra actos de corrupción corporativa, entre otros, el delito de cohecho, tráfico de influencias nacional o transnacional, enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos y falsificación de balances. El texto de la ley establece que la responsabilidad por la comisión de un delito recaerá tanto sobre la empresa como sobre el empleado que lo haya perpetrado. A fin de prevenir los mencionados ilícitos, esta ley ordena que las empresas posean un Programa de Integridad para la prevención de ilícitos con el fin de ser elegibles en la celebración de contratos con el Estado.

la tecnología, que reduzca la discrecionalidad de los funcionarios, en un marco de expansión multidimensional de la transparencia financiera y gubernamental.

Las adquisiciones públicas en la Argentina se encuentran reguladas principalmente por la Ley N° 13.064, de 1947, referida a las contrataciones de obra pública; por el Decreto 1.023/2001, que regula las restantes compras y contrataciones de la administración central, y por el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, aprobado por el Decreto N° 1.030/2016. En su enunciación, la normativa referida adhiere a los principios generales de la contratación pública en términos de competencia entre oferentes, la transparencia en los procedimientos, la publicidad y difusión de las actuaciones, la responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.

No obstante, esta (antigua) normativa es aplicable solamente a los organismos del Poder Ejecutivo Nacional, lo que implica una diversidad de normas en cada una de las 23 provincias, la CABA y los más de 2.100 municipios del país, con distintos márgenes para realizar las licitaciones y, en particular, respecto al uso de excepciones y compras con un único proveedor y a las renegociaciones de contratos en beneficio de los proveedores. Esto se ve reforzado por el hecho de que ni la Ley de Obras Públicas ni el Decreto de Régimen de Contrataciones regulan todos los aspectos de las licitaciones y la ejecución de los contratos, en particular de obras públicas.

La legislación argentina no considera el impacto negativo que pueden tener las modificaciones de presupuesto o de especificaciones técnicas sobre la competencia, y no impone un nuevo proceso de contratación cuando las modificaciones sean tan sustanciales que cambien el universo competitivo inicial (OCDE, 2019). Tampoco establece comités de revisión independientes que evalúen y aprueben las actuaciones de las unidades ejecutoras en adquisiciones de monto elevado, o que medien en conflictos o revisen las renegociaciones contractuales. Asimismo, los recursos administrativos no contenciosos, recurso de reconsideración, jerárquico y de alzada, son onerosos y a menudo no exitosos, desalentando así el control entre los propios participantes, un mecanismo bastante eficaz para prevenir hechos de corrupción.

La Argentina ha avanzado hacia la centralización de los roles de gestión y control de los procesos de adquisiciones, aunque limitada a las ejecutadas por la Administración central. El Decreto N° 1.545/1994 había dispuesto la creación del Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional y de la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), órgano rector del sistema de contrataciones de la Administración pública argentina. El Decreto N° 1.169/2018 jerarquizó las funciones de la ONC, elevándola al rango de Subsecretaría, y asignándole el rol de Órgano Rector del Sistema de Contrataciones de Obras Públicas y Concesiones de Obras Públicas.

Asimismo, la ONC ha venido desarrollando mejores funciones y prestaciones en el portal Compr.ar para la adquisición pública de bienes y servicios, y en el portal Contrat.ar, para obras públicas, que empezó a funcionar en enero de 2017. De este modo se introdujo la gestión electrónica del proceso completo de adquisiciones en la Administración central, complementando la adopción del expediente electrónico en la gestión pública. En septiembre de 2016, la ONC aprobó el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y, en agosto de 2019, el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional para las Contrataciones de Obras Públicas.

En consecuencia, el marco normativo de las adquisiciones públicas argentinas, al menos en lo relativo al Gobierno central, ha venido mejorando y ampliándose. Sin embargo, aún se mantienen vigentes normas muy antiguas, que correspondería modernizar, armonizar y jerarquizar a través de una ley integral y holística, que dé unidad al marco de las adquisiciones y, en lo posible, sea adoptada también por los Gobiernos provinciales y municipales.

Con relación al marco general de integridad para alentar el combate a la corrupción en las compras públicas, la Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables a todas las personas que se desempeñen en la función pública. Sin embargo, su implementación es bastante heterogénea en las diferentes ramas de gobierno: las provincias no están sujetas a la ley nacional de ética pública y pueden, aunque no están obligadas a esto, redactar sus propias leyes o marcos legales de integridad subnacionales, no obstante, lo cual once de ellas carecen de una ley de ética pública o similar. A raíz de esta fragmentación, en la práctica no existe un marco de integridad pública coherente para el Estado en su conjunto, y la mayoría de los servidores públicos en las provincias no están sujetos a ninguna ley de ética pública, lo que genera vacíos y riesgos de corrupción (OCDE, 2019).

En ese contexto, en los últimos años, la Argentina ha emprendido una serie de reformas legales relevantes para las políticas de integridad, complementarias de la Ley N° 25.188, tales como la Ley de Acceso a la Información Pública (N° 27.275/2016); la Ley de Arrepentidos (N° 27.304/2016); la Ley de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas Privadas (N° 27.401/2017); Jerarquización de la ONC (Decreto N° 1.169/2018), el Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023 (N° Decreto 258/2019) y el fortalecimiento de la Oficina Anticorrupción. Todo esto apunta a combatir la corrupción en todos los ámbitos de la función pública, incluidas las compras estatales.

#### **Lucha contra el crimen organizado**

En materia de corrupción, lavado de activos, financiamiento del terrorismo y flujo de fondos ilícitos (ODS 16, metas 16.4, 16.5 y 16.6 y ODS 10, metas 10.5, 10.6 y 17.10), se creó la Coordinación Nacional para el Combate al Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo (Decreto N° 360/2016) en ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Su responsabilidad primordial es coordinar y fortalecer el Sistema Nacional Antilavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo. El Gobierno argentino, con apoyo del SNU, elaboró su Evaluación Nacional de Riesgos de Financiación del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ENR-FTP), herramienta clave de diagnóstico y prevención en la materia.

En línea con las recomendaciones del protocolo, en 2012 se aprobó la Ley Nacional N° 26.842 de trata de personas y asistencia a las víctimas, que modificó la anterior Ley N° 26.364. El marco legal actual no distingue a las víctimas por edad, tipifica distintas modalidades de explotación e incluye la prostitución y el trabajo forzoso entre ellas, aunque persiste una falta de armonización con la legislación provincial en este sentido. La tipificación como delito federal es un importante paso que permite continuar la investigación cuando la víctima cambia de jurisdicción.

Desde el punto de vista institucional, se implementó el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y la Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas. Este Consejo está integrado por los poderes del Estado y cuenta con la representación de tres ONG –elegidas por sorteo para participar y alternar su inclusión– para coordinar un Plan Federal de Asistencia a las Víctimas de Trata y de prevención del delito y participación de agencias del SNU como organismos invitados.

En este marco se aprobó el primer Plan Nacional Bienal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas 2018-2020, organizado en cuatro ejes: Prevención, Asistencia, Persecución y Fortalecimiento y Articulación Institucional. En 2018 se elaboró el Protocolo Unificado de Detección, Investigación y Rescate de Víctimas de Trata de personas (RM 635/2018) y, en colaboración con el SNU, se desarrolló el SisTrata, un sistema de información federal para combatir el delito.

El Sistema de Naciones Unidas contribuyó también a alcanzar avances sustantivos en la generación de evidencia sobre el trabajo infantil en la Argentina, de modo que el país cuenta con datos confiables sobre trabajo infantil

urbano y rural. Con la asistencia técnica del SNU, se implementó la nueva Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA 2017), que incluye la dimensión urbana y la rural.

Con el apoyo del SNU, se ha puesto en marcha en 2018 el Registro Nacional de Datos de Víctimas de Trata en el marco del Consejo Federal para la Lucha contra la Trata. Como resultado de esta cooperación, la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) de la Procuración General de la Nación cuenta con una “Guía de procedimientos y criterios para detectar e investigar la trata con fines de explotación laboral” actualizada, a la luz del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso. También se contribuyó al fortalecimiento del Comité Ejecutivo de Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas y del Consejo Federal, a través de asistencia técnica a las Comisiones de Trabajo sobre prevención, asistencia a víctimas y bienes incautados y decomisados. Asimismo, en 2014 se creó la DOVIC (Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas) en el marco del Ministerio Público Fiscal, que articula respuestas a situaciones de violencia de género, violencia institucional, trata y explotación (laboral y sexual) y abuso sexual infantil.

### **Seguridad ciudadana y erradicación de todas las formas de violencia**

La violencia y la inseguridad no solo socavan los cimientos de la democracia, sino que también afectan negativamente el desarrollo humano ya que impiden el ejercicio de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona y su derecho a tener una vida digna. La inseguridad ciudadana se ha convertido en un reto inaplazable para el desarrollo humano de América Latina y el Caribe. Los ciudadanos de la región señalan el delito y la violencia como factores que limitan sus oportunidades reales y su derecho a vivir una vida libre de temor y de amenazas (PNUD, 2018).

Cabe recordar que América Latina y el Caribe es la única región del mundo en donde el homicidio es la principal causa externa de muerte. Sin embargo, las instituciones relacionadas con la seguridad ciudadana están muy poco valoradas. Según el Latinobarómetro, menos del 40 % de los ciudadanos de la región confía en la policía y la justicia, comparado al 65% que se registra en Europa (Giménez, 2019). Los ciudadanos latinoamericanos no solo pagan las consecuencias de vivir en la región más violenta del mundo, sino que también soportan altos niveles de impunidad. En 2016, por ejemplo, se registraron solo 24 condenas por cada 100 víctimas.

En materia de seguridad ciudadana es clave la cooperación interinstitucional, ya que el fenómeno de la inseguridad es multidimensional. En consecuencia, una política de seguridad efectiva demanda la coordinación de distintos actores institucionales: el Poder Judicial, el Ministerio Público Fiscal, la defensa pública, las fuerzas policiales, los servicios penitenciarios, los servicios de salud, de educación y empleo.

En el orden jurídico internacional de los derechos humanos no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social. Sin embargo, puede entenderse que ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”, y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”. No obstante, la base de las obligaciones exigibles al Estado se encuentra en un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana. Concretamente, este cúmulo de derechos está integrado por el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, el derecho a la libertad, el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes, entre otros.

En la Argentina los niveles de violencia e inseguridad son altos y, en algunos lugares, están muy por encima de la media nacional. La política de seguridad es uno de los temas más sensibles y no se alcanzan consensos mínimos entre las mayores fuerzas políticas ni en el interior de ellas.

Múltiples esfuerzos se han hecho para reducir las formas de violencia sexual y las correspondientes tasas de mortalidad (ODS 16, meta 16.1)<sup>43</sup>, por ejemplo: el fortalecimiento de las capacidades de la red provincial de Atención Primaria de la Salud en materia del acceso a derechos sexuales y reproductivos, el manejo de emergencias obstétricas, *triage* y atención del parto en mujeres indígenas, la implementación de la Campaña Nacional contra el Abuso Sexual Infantil, con el apoyo del SNU en conjunto con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y la puesta en marcha de la línea nacional gratuita # 0-800-222-1717 que brinda asesoramiento y asistencia a niños/as víctimas de abuso sexual.

Asimismo, se fortaleció la Línea 144 de asistencia a víctimas de violencia a través de una asistencia técnica para la prevención del *burnout* y en las provincias de Buenos Aires, Salta, Entre Ríos, Santiago del Estero y Misiones se implementó un programa para prevenir la violencia y promover la equidad de género en la crianza de hijos/as<sup>44</sup>. Como parte de la iniciativa global #ENDviolence, se lanzó una campaña nacional para prevenir y sensibilizar sobre violencia contra la niñez y se publicó una guía para fortalecer las habilidades de los padres para criar a los niños sin violencia.

También se está desarrollando la iniciativa Spotlight, una alianza de la Unión Europea y el Sistema de las Naciones Unidas para contribuir a poner fin a los femicidios. Durante la primera fase, se está trabajando a nivel nacional y con especial foco en las provincias de Buenos Aires, Salta y Jujuy. Estas provincias fueron seleccionadas considerando la tasa y los números absolutos de femicidios, además de otra información sobre desigualdades sociales, el compromiso político de los Gobiernos provinciales y la capacidad de Gobiernos, sociedad civil y el Sistema de Naciones Unidas para obtener resultados tangibles en el período 2019-2020.

En materia de violencia en el ámbito laboral, en junio de 2019, en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, se aprobaron el Convenio núm. 190 y la Recomendación núm. 206 sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. De ratificarlo y adaptar su normativa al Convenio, la Argentina estaría dando un paso fundamental en la prevención y el abordaje de dicha modalidad de violencia.

También debe tenerse en cuenta que la Argentina permite y regula la tenencia y el uso de armas de fuego y a la vez promueve un plan nacional para su entrega voluntaria. En este sentido, la Agencia Nacional de Materiales Controlados ha introducido mayores controles a los legítimos usuarios de armas e impulsa –especialmente entre los jóvenes– la entrega voluntaria de armas, que son recibidas y destruidas en procedimientos que han obtenido certificación de calidad institucional.

Uno de los desafíos estructurales de la Argentina es la situación de violencia que sufren las personas privadas de la libertad. Como fuera detallado en el capítulo “Contexto de país” de este informe, si bien se han efectuado avances, como la creación del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y de los Mecanismos Provinciales de Prevención de la Tortura, aún existen numerosos desafíos

A fines de 2017, se nombró a los miembros del Comité Nacional para la Prevención de Tortura y quedó constituido el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), en cumplimiento a la obligación establecida en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. Este Mecanismo tiene a su cargo, entre otras

---

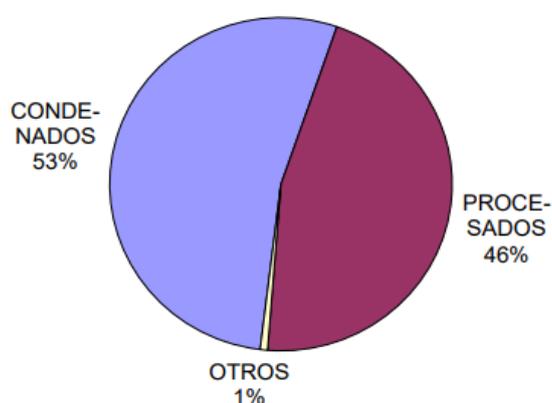
43. Tasa de víctimas de homicidios dolosos cada 100.000 habitantes de 6,6 a 5,7 en el período 2015-2017 (ODS 16.1).

44. A cargo de UNICEF, junto con el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y Encuentro Entre Padres (EEP).

acciones, organizar el trabajo de monitoreo, las visitas y la elaboración de sus respectivos informes y recomendaciones, que son remitidos a las autoridades competentes y puestos a disposición de la ciudadanía. Sin embargo, no posee el presupuesto suficiente para desarrollar su función.

La Procuración Penitenciaria de la Nación, que monitorea las cárceles federales y es parte del Comité Nacional contra la Tortura, sostuvo que en 2018 se registraron 218 presuntos casos de tortura o malos tratos en prisiones federales (Procuración Penitenciaria, 2018).

**Gráfico 8. Población detenida según su situación legal. Total República Argentina (diciembre de 2018)**



Las principales jurisdicciones de la Argentina enfrentan escenarios de sobrepoblación carcelaria. Las provincias de Buenos Aires y Mendoza, que presentan las tasas de encarcelamiento más altas del país, enfrentando una situación de “sobrepoblación crítica”, ya que superan el 120% de su capacidad de ocupación. En la Argentina la sobrepoblación carcelaria está íntimamente ligada al aumento sostenido del encarcelamiento y al uso excesivo de la prisión preventiva. Según el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), tal como se observa en el gráfico, la mitad de las personas alojadas en cárceles se encuentran detenidas preventivamente. Además, entre 1997 y 2015, la población privada de la libertad en la Argentina creció de manera abrupta: en menos de veinte años se incrementó un 145%. Según datos de 2018, la población privada de la libertad en cárceles y comisarias asciende a 103.209 personas en todo el país, un promedio de 232 personas detenidas cada 100.000 habitantes (SNEEP, 2018). La política criminal de persecución penal tuvo un efecto significativo en el aumento de la población privada de la libertad. La Ley N° 27.375, que restringe las posibilidades de puesta en libertad anticipada en relación con toda una serie de delitos, socava y limita de manera considerable la progresividad de la ejecución de las penas y reduce los esfuerzos encaminados a la integración social gradual de los reclusos. Además, el aplazamiento de la entrada en vigor del nuevo Código Procesal Penal (Ley N° 27.063), que contiene disposiciones que limitan el recurso a la prisión preventiva, contribuye a esta situación. A esta tendencia se suma la Ley N° 27.272, de septiembre de 2016, que establece un procedimiento para los casos de flagrancia en virtud del cual los sospechosos detenidos en el momento de la comisión del delito son llevados ante un tribunal en las 24 horas siguientes a su detención. Si bien el objetivo de este procedimiento es acortar la duración de los juicios y agilizar la imposición de condenas, conlleva un importante riesgo de que se aplique de manera discriminatoria a ciertos grupos marginados.

### Uso de la fuerza por los agentes de seguridad

Dentro de esta dimensión, el rol de los agentes de seguridad merece un apartado particular. En América Latina se han marcado tendencias preocupantes en el uso de la fuerza por los agentes de seguridad, exacerbadas por una debilidad institucional y una tradición represiva de las fuerzas del orden y la seguridad. En algunos casos, se percibe el ejercicio de la protesta como contrapunto a la seguridad ciudadana, especialmente por la posibilidad de que en el contexto de las manifestaciones se cometan actos delictivos que afecten a la integridad física de las personas o la propiedad pública y privada. Por tanto, se reportan actos de violencia, a menudo aislados e inconexos, que han surgido en algunas protestas para justificar discursos y políticas de “mano dura”.

Si bien es cierto que el Estado tiene el deber de garantizar la seguridad ciudadana y el orden público, debe hacerlo respetando los derechos de las personas, entre los que se encuentra el derecho a manifestarse pacíficamente (ACNUDH & INDH, 2014). Cuando la respuesta policial consiste en el uso de la fuerza de forma desproporcionada y no focalizada, sin atender a la magnitud de los desórdenes que se trata de controlar y sin distinguir a las personas que provocan estos incidentes de manifestantes pacíficos, se vulneran los compromisos internacionales asumidos por los Estados en materia de derechos humanos. Cuando el derecho a la protesta pacífica es protegido y ejercido de forma adecuada, es una herramienta poderosa para promover el diálogo, el pluralismo, la tolerancia y la participación cívica.

En la Argentina se han registrado en los últimos años algunas de las disposiciones nuevas que no cumplen con los estándares internacionales de uso de la fuerza y, en particular, con el requisito de que “en cualquier caso, solo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida”. El 3 de diciembre 2018, el Ministerio de Seguridad publicó la resolución N° 956/2018 que modifica la reglamentación del uso de armas de fuego por parte de las fuerzas de seguridad federales, ampliando los supuestos de uso de la fuerza letal en general. Si bien esta y otras resoluciones han sido derogadas por la nueva Administración, esto refleja la necesidad de continuar trabajando y profundizando este tema para que los protocolos de acción de uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad se lleven adelante respetando los estándares internacionales de derechos humanos.

Durante protestas públicas y sociales recientes, se produjo un uso no proporcional de la fuerza por agentes de las fuerzas de seguridad. Algunos ejemplos de estos excesos fueron en el contexto de desalojos forzosos y de manifestaciones en Buenos Aires, entre otros lugares, durante la Marcha de Mujeres celebrada el 8 de marzo de 2018, en las manifestaciones contra la reforma de las pensiones los días 14 y 18 de diciembre de 2017 y en las protestas del 5 de marzo de 2018 por la extradición a Chile del dirigente mapuche Facundo Jones Huala<sup>45</sup>.

El desarrollo de estándares de derechos humanos en esta materia también aporta otro tipo de medidas de prevención, como el entrenamiento en técnicas para desescalar situaciones de violencia, que reducen o anulan la necesidad de hacer uso de la fuerza. Este tipo de intervenciones orientadas a la reducción de la violencia, están completamente ausentes de las nuevas regulaciones argentinas. Los estándares internacionales requieren que la Policía utilice la fuerza en el grado mínimo necesario para lograr un objetivo legítimo de aplicación de la ley.

Si bien es fundamental entrenar a los policías respecto de un rango amplio de escenarios posibles y concretos – como qué hacer cuando una persona que se considera peligrosa huye o cuando otro supuesto integrante de una banda está armado–, la legalidad del accionar policial debe juzgarse caso por caso, y no se puede establecer

---

45. Uno de los ejemplos más emblemáticos ha sido el caso Chocobar, un oficial de la Policía fuera de servicio que mató a tiros y sin mediar orden a un joven de 18 años mientras lo perseguía, después de que este había robado y apuñalado a un turista estadounidense.

la legalidad del uso letal de la fuerza de forma genérica en una norma de alcance general. En este sentido, es preciso proveer a los agentes de seguridad de un entrenamiento adecuado y del equipamiento apropiado; basar la ley y las normativas en principios ya establecidos, como la necesidad, la proporcionalidad y la rendición de cuentas, y asegurar los recursos para que se investigue y se juzgue cada caso según estos principios.

### 2.3. GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La última dimensión de la gobernabilidad democrática se refiere a la capacidad del Estado de implementar políticas públicas significativas que contribuyan al desarrollo sostenible del país. Las políticas públicas son la forma en la que el Estado se vincula de manera concreta con la ciudadanía para que el conjunto de la sociedad viva mejor. Esto tiene una gran cantidad de aristas, pues se trata no solo de los procesos de gestión de los recursos para la producción de bienes y servicios públicos, sino también de contar con las capacidades necesarias para llevarlas a cabo y para evaluar los resultados de dichas acciones.

#### Adquisiciones públicas sostenibles en la Argentina

La contratación pública sostenible se define como "el proceso que siguen las organizaciones para satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, trabajo e insumos de manera que obtengan valor por su dinero sobre la base del ciclo de vida, con la finalidad de generar beneficios para la institución, para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimiza el impacto sobre el ambiente" (ONC, 2017).

El Decreto N° 893/2012, que reglamentó el Decreto N° 1.023/2001, estableció el "Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional", que introdujo el concepto de Compras Públicas Sustentables (CPS), encargando a la ONC "desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas", para "garantizar el mejor impacto al ambiente, mejores condiciones éticas y económicas, así como el cumplimiento de la legislación laboral vigente, en particular lo que se relaciona con condiciones dignas y equitativas de trabajo y ausencia de trabajo infantil".

No obstante, dicho decreto, al igual que el Decreto N° 1.030 de 2016, excluyen de la aplicación del Reglamento a los contratos de obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias, limitando así el alcance de las compras sostenibles en el país a la compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres, permutas y concesiones del Estado nacional.

La ONC puede incluir cláusulas con criterios de sustentabilidad específicos en los pliegos de condiciones particulares por ella redactados y/o exigir que, en los pliegos que los organismos contratantes aprueben, se incluyan cláusulas con determinados criterios de sustentabilidad específicos.

A partir de 2015, la ONC comenzó la publicación de Fichas de Recomendación para la contratación sustentable de diversos bienes y servicios, incorporando, entre otros, los siguientes criterios: eficiencia energética, seguridad eléctrica, gestión forestal sostenible, reutilización y reciclaje de envases y elementos de transporte, emisión en los automotores, reducción de compuestos volátiles en pinturas, reutilización en cartuchos de tóner y tintas, utilización de baterías recargables, reciclaje de papel y cartón. Asimismo, se desarrollaron acciones tendientes a reducir la informalidad laboral en la cadena textil, para promover y certificar, de manera independiente, el cumplimiento de los requisitos de compromiso social compartido, basado en los siguientes criterios de certificación: condiciones laborales dignas; ausencia de trabajo Infantil, trabajo forzado, violencia laboral y discriminación; protección de los derechos del personal; libertad sindical; ética laboral; capacitación profesional; cuidado de la salud y seguridad ocupacional, entre otros.

### Capacidades estatales para la gestión pública

La Administración pública nacional (APN) está compuesta por 134 organismos que cuentan con un total de 379.958 empleados/as, de los/las cuales 186.894 corresponden al ámbito civil y 193.064 al sector militar y de seguridad (números a marzo de 2020) (Portal del empleado público, 2020). Menos de un tercio de los casi 200.000 funcionarios civiles realiza tareas en contacto directo con los ciudadanos. El resto está compuesto, mayoritariamente, por técnicos y profesionales que se encargan de diseñar, implementar y hacer funcionar las decisiones políticas adoptadas por las autoridades.

Estos empleados son los que sostienen la gestión cotidiana del Estado y hacen posible la implementación de políticas públicas. En la calidad de su trabajo, en su compromiso para armonizar los requerimientos burocrático-administrativos con las demandas de la sociedad que se reflejan en las decisiones políticas, radican las capacidades estatales.

En este sentido, existen oportunidades de mejora en la institucionalidad vinculada a la calidad del servicio civil: planificación, selección y reclutamiento, desarrollo profesional e incentivos a la profesionalización de los/las funcionarios/as, que permita atraer y retener a trabajadores idóneos, contar con una fuerza laboral motivada y orientada a mejorar el desempeño institucional y con remuneraciones acordes a su tarea.

La crisis de la COVID-19 mostró la capacidad de adaptación tanto del personal público como de las propias estructuras estatales, que permitieron la readecuación de tareas, la reasignación de personal y de fondos y la flexibilización de procedimientos para que el Estado pudiera llegar con recursos y soluciones concretas a casi el 89% de los hogares del país. Pero la estabilización de estas experiencias o el desarrollo de estrategias de normalización o retracción de los apoyos necesitará una Administración Pública Nacional que cuente con información actualizada y fidedigna para poder tomar decisiones, asignar los recursos y brindar mejores servicios sociales que garanticen la cohesión social.

## 3. DESAFÍOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Es necesario comprender que los desafíos respecto de la gobernabilidad democrática abarcan al menos tres dimensiones centrales (reglas, valores y políticas) que están íntimamente imbricadas y cuyo fortalecimiento debe abordarse coordinada y coherentemente. De manera tal que, aunque los desafíos se planteen para áreas específicas, deben ser considerados en el marco de una cadena de relaciones que vinculan las normas con las políticas mediante la acción social de los distintos actores. En este sentido, existen cuatro desafíos generales para fortalecer la gobernabilidad democrática.

En primer lugar, organizar y fortalecer el complejo aparato normativo con el fin de modernizar, otorgarles coherencia y agilizar las capacidades del Estado para dar respuesta a los problemas de la sociedad.

El segundo desafío es mejorar las capacidades operativas del Estado para proveer bienes y servicios públicos, gestionar de manera equitativa y sostenible el gasto social, y fortalecer la orientación del sistema de adquisiciones como contribución para el desarrollo sostenible.

Un tercer desafío consiste en mejorar la coordinación en todos los niveles y poderes del Estado y en el interior de cada uno de ellos. Para eso es necesario fortalecer las capacidades de sus recursos humanos, tanto como los recursos técnicos y tecnológicos que agilicen el acceso a la información y su intercambio para la toma de decisiones.

En cuarto lugar, es necesario garantizar la plena participación de los distintos actores sociales y políticos y la articulación de acciones entre estos y las distintas instituciones para asegurar la construcción de consensos que legitimen las acciones estatales. Esto requiere, entre otras medidas, resolver los problemas de implementación efectiva de los distintos instrumentos internacionales a los que la Argentina ha adherido para garantizar el respeto a los derechos humanos, sociales y políticos, y para fortalecer al Estado.

Afrontar estos desafíos requiere que el Estado tenga, en todas sus instancias jurisdiccionales, las capacidades necesarias para desplegar sus acciones en un contexto de recursos escasos. Esto se refiere, básicamente, a que los individuos que integran las instituciones estatales puedan alcanzar determinados objetivos utilizando adecuadamente recursos materiales, políticos, administrativos, técnicos o coercitivos. Para poder hacer uso de esos recursos, es indispensable, en primer lugar, que estén disponibles y, en segundo lugar, que los individuos tengan el conocimiento y los valores necesarios para poder combinarlos y utilizarlos en función de las circunstancias. Esto enfatiza la necesidad de fortalecer a los agentes estatales, facilitando su formación y capacitación, pero también integrándolos en estructuras que den sentido de pertenencia y permitan mejorar su compromiso cotidiano con la labor. La tarea incluye su rejerarquización salarial y profesional, pero también su socialización en reglas coherentes y estables en el tiempo, y en criterios de evaluación y rendición de cuentas específicamente estatales (Canelo, 2020).

El fortalecimiento de capacidades estatales implica, además, identificar los enfoques y las estrategias más adecuadas para hacer operativo el desarrollo sostenible del país. Un enfoque posible para abordar estos desafíos es la Gestión Pública Justa y Equitativa (GPJE), que se enfoca en el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las instituciones estatales para proveer bienes públicos, sus sistemas de compras, pero también los restantes eslabones del gasto público: remuneraciones, programas sociales, transferencias, subsidios y gasto tributario. La perspectiva central y articuladora de la GPJE es que las acciones de proyectos, programas y políticas públicas se implementen maximizando su rentabilidad de una manera sostenible, considerando el ciclo completo de los procesos, generando beneficios no solo para las instituciones públicas, sino también para la sociedad y la economía, actuales y futuras, y logrando el equilibrio apropiado entre los tres pilares del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental.

La GPJE aboga por el aumento de la eficiencia sostenible en el manejo de los recursos públicos; hacer más con menos, maximizar los productos, como el volumen de servicios prestados; minimizar los insumos, como la cantidad de recursos, tiempo o capital requerido para producir esos servicios, y mantener o mejorar la calidad. Propone, en lugar de recortar los gastos en todos los ámbitos, dividir el presupuesto sector por sector, identificar las ineficiencias técnica y asignativa y, si se justifica, cambiar el gasto. También propone elaborar diagnósticos basados en la evidencia, llevar a cabo análisis de costo-beneficio y obtener tasas de retorno con el fin de asignar el gasto allí donde sea más productivo y eficiente para lograr el bienestar social.

La perspectiva de la integridad hace referencia a la alineación y la adhesión a valores, principios y normas éticas que prioricen el interés público sobre los intereses privados. La integridad es esencial para construir instituciones sólidas y confiables, que aseguren a los ciudadanos que el Gobierno está trabajando en su interés. No es únicamente una cuestión moral, también se trata de hacer las economías más productivas, los sectores públicos más eficientes y las sociedades más inclusivas<sup>46</sup>.

Las perspectivas de igualdad de género e inclusión de las diversidades son consideradas transversales y multidimensionales en la GPJE, ya que pueden incidir en todas las otras desigualdades y en todos los

---

46. Recomendación de la OCDE sobre integridad pública.

desequilibrios. Con respecto a los bienes y servicios públicos, la GPJE implica que estos estén centrados en mejorar el acceso equitativo de los ciudadanos que los demandan, independientemente de su género, edad, condición social, étnica o religiosa, con énfasis en el acceso de las personas con discapacidad y otros grupos marginados y vulnerables. A través de la inclusión de estas perspectivas, las inversiones públicas lograrán resultados más sostenibles y permitirán establecer una estrategia crítica de ampliar el acceso y los beneficios en los programas y proyectos públicos, contribuyendo además a la eficiencia, amplificando el impacto positivo en la economía y en los beneficiarios.

Estos desafíos globales que debe enfrentar el Estado argentino se manifiestan en algunas temáticas específicas que se describen a continuación, atendiendo a su pertenencia a cada una de las dimensiones de la gobernabilidad democrática en la Argentina vis a vis las metas contenidas en el ODS 16, de *Paz, justicia e instituciones sólidas*.

### 3.1. NORMAS DE ACCESO Y CONTROL DEL GOBIERNO

Si bien en la última década hubo varias reformas en materia electoral, restan algunos desafíos respecto al proceso electoral, a la representación política, al financiamiento de los partidos políticos, a la relación entre el sistema nacional y a los mecanismos de control vertical y horizontal de los gobernantes:

- **Representación política de las minorías:** la capacidad del sistema político de procesar la diversidad de intereses sociales depende en gran medida de que puedan acceder a la representación política a través de los mecanismos formales de la democracia. Aunque la sociedad argentina no reclama en este contexto una reforma política, la capacidad de representación política de las minorías constituye un tema que merece ser monitoreado.
- **Normativa electoral:** existe un vacío legal respecto de la utilización de tecnologías para obtener información (como inteligencia artificial, *big data*, *machine learning*, etc.-) que pueden ser utilizadas para cambiar los resultados de las elecciones.
- **Paridad de género en la representación política:** subsisten aún desafíos para garantizar la efectiva implementación de la paridad de género. En este sentido, es importante implementar acciones que brinden recursos financieros y monitoreo técnico para apoyar y promover la inclusión de candidatas mujeres, así como también su incorporación en carteras clave para el desarrollo sostenible del país (Economía, Hacienda, entre otras).
- **Mecanismos horizontales de control estatal:** la sociedad argentina utiliza la protesta social como una forma de control alternativo de las decisiones políticas. Aunque este tipo de manifestaciones son habitualmente pacíficas, es necesario encauzar la representación de los distintos sectores sociales mediante la conformación de mecanismos participativos tales como el Consejo Económico y Social para el Desarrollo. Además de los mecanismos de control vertical de los representantes (mediante las elecciones), existen en el Estado argentino otros canales por medio de los cuales la sociedad se involucra en las actividades de gobierno, tales como la Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital de la Jefatura de Gabinete o el sitio de Gobierno Abierto del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Estos canales están fragmentados debido a que cada institución desarrolla sus propios mecanismos de rendición de cuentas, participación y construcción de consensos. Esto no es un desafío en sí mismo, porque permite trabajar agendas específicas.

Sin embargo, es importante que existan canales de intercambio y comunicación entre las distintas oficinas estatales que trabajan con organizaciones de la sociedad civil y otros actores sociales dentro de cada organismo. Esto promoverá el intercambio de buenas prácticas y de aprendizajes, contribuirá a configurar un abordaje común y, sobre todo, promoverá la coordinación interna dentro del Estado.

- **Federalización de las estrategias de gobierno abierto:** la cuestión del acceso a la información pública y gobierno abierto sigue estando fuertemente centralizada en el Estado nacional. No se conoce el estado de las normativas y prácticas provinciales. Por lo tanto, es importante articular entre las distintas jurisdicciones para fortalecer las implementaciones provinciales de gobierno abierto. En este sentido, debe considerarse que el ámbito del Consejo Federal para la Transparencia esté constituido por un representante de cada una de las provincias y un de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el fin de homogeneizar los principios de acceso a la información y la transparencia.
- **Gobierno abierto en el Estado nacional:** una de las claves para la fiscalización de las actividades del Gobierno son las Agencias de Acceso a la Información Pública. En este sentido, una política pública orientada al gobierno abierto permitirá además mejorar los índices de confianza entre los distintos poderes del Estado y la ciudadanía. En particular, promover la Agenda 2030 en el ámbito del Poder Judicial, especialmente la noción de Justicia Abierta, clave para el logro de instituciones ágiles, eficaces y transparentes. También es importante dar continuidad a la Encuestas de Necesidades Jurídicas Insatisfechas para evaluar el avance de la Agenda 2030 en materia de acceso a justicia y fortalecer las áreas de estadísticas de los Estados subnacionales, a fin de contar con datos confiables para la toma de decisiones en las políticas públicas, especialmente en materia de seguridad y justicia.

### 3.2. RESPETO A LAS INSTITUCIONES QUE REGULAN LAS INTERACCIONES SOCIALES

Esta dimensión es muy amplia y puede ser abordada de muy diversas maneras. Se destacan aquí los desafíos que presenta la gobernabilidad democrática respecto de las reglas que permiten que las sociedades se desarrollen en paz y con justicia, tal como lo propone el ODS 16. En este sentido, restan grandes desafíos para:

**Fortalecer el Estado de derecho y la independencia judicial:** la relación entre el Poder Judicial y la ciudadanía se encuentra seriamente lesionada, porque se ha debilitado la creencia en la imparcialidad de la justicia. Para enfrentar este gran desafío, el Poder Judicial debe emprender una amplia reforma que involucre:

- **a sus recursos humanos**, para potenciar el sistema de justicia reasignando los recursos en función de las necesidades y expectativas ciudadanas. Esto involucra revisar la asignación de recursos presupuestarios, incluyendo la dotación de recursos humanos y la infraestructura; también (al igual que en otras áreas del Estado) la posibilidad de establecer el ingreso por concurso y la evaluación de desempeño en la carrera judicial. Además, abarca las normas de reclutamiento de los magistrados mediante el impulso a reformas en la Ley del Consejo de la Magistratura con eje en la selección, disciplina y capacitación de magistrados, institucionalizar un sistema de rendición de cuentas y transparencia en los poderes judiciales, etc. Finalmente, también debe involucrar una reforma del sistema de habilitación y control de la ética profesional en el ejercicio de la abogacía.
- **A sus procesos**, para que sean rápidos, transparentes y confiables. En este sentido, se presenta el desafío de rediseñar la gestión judicial. Por ejemplo, simplificar algunos tipos de procesos, impulsar la gestión digital de los casos e implementar el uso de indicadores de gestión asociados a incentivos

Además, en materia penal pareciera necesario dar un impulso del sistema acusatorio y la oralidad efectiva de los procesos judiciales tanto en la etapa de investigación como en la de juicio, la aplicación eficaz de las salidas tempranas del proceso penal, la generalización del juicio inmediato para los casos de flagrancia, el fortalecimiento del control judicial de la ejecución penal y, fundamentalmente, una inversión en el sistema carcelario y el sistema de reinserción social.

#### **Ampliar el acceso a la justicia:**

- Aunque el Estado haya desarrollado mecanismos para facilitar el acceso a la justicia, faltan protocolos específicos para personas en situación de vulnerabilidad social y económica, y que se amplíen los métodos alternativos de solución de conflictos (facilitación, mediación, conciliación, etc.).
- Además, al igual que otros ámbitos del Estado, resulta necesario contar con información sobre el desempeño de los dispositivos de acceso a la justicia nacionales y subnacionales, considerando especialmente a los grupos en situación de vulnerabilidad.

#### **Continuar avanzando en la lucha contra la corrupción:**

- El marco nacional de ética pública actualmente está fragmentado y el enfoque legalista orientado al cumplimiento de las regulaciones socava la promoción efectiva de los valores en el servicio público. En consecuencia, se configura como un desafío la promulgación y adaptación de legislaciones provinciales y municipales que favorezcan un enfoque integrado y coherente con las legislaciones nacionales para dotar de mayor transparencia y reforzar el control de la corrupción, tales como las leyes sobre adquisiciones públicas o las leyes de ética pública.
- El régimen disciplinario no se aplica a todas las categorías de funcionarios públicos del Gobierno, exceptuándose, por ejemplo, a trabajadores contratados y asesores, que representan alrededor de un tercio de su fuerza laboral.
- La regulación sobre *lobby* existente en el país solo aplica al Poder Ejecutivo, y los funcionarios solo tienen que revelar sus reuniones con lobistas, lo que deja mucho margen para poder influir en las políticas mediante otras actividades.
- Las normas o los procedimientos específicos en la ley de ética pública para unirse al sector público desde el sector privado, o viceversa, son limitados; el movimiento de servidores públicos entre uno y otro ha desdibujado el límite entre ellos, lo que resulta en inquietudes de integridad.
- La introducción de tecnología que facilite el control y la transparencia financiera y gubernamental en todos los niveles del Estado e induzca a la coherencia de los procedimientos jurisdiccionales con los nacionales.
- El despliegue de una cultura de integridad en toda la sociedad, desarrollando estrategias de comunicaciones para la creación de conciencia entre los ciudadanos sobre la integridad y su responsabilidad compartida en el fomento de los valores, introduciendo la educación en integridad pública en los planes de estudio en todos los niveles educativos y proporcionando incentivos y orientación al sector privado para fortalecer la integridad dentro de las empresas y en su relación con el sector público.

#### **Continuar avanzando en la lucha contra el crimen organizado:**

- Contar con la información estadística sobre el trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral es fundamental para poder tomar y evaluar las decisiones. En este sentido, sería muy útil contar con una evaluación del Plan Nacional Bienal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas 2018-2020, como insumo para el nuevo plan o estrategia que dé continuidad al plan vigente.



- El fortalecimiento de la coordinación interinstitucional del Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y la Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, sumado a la existencia de iniciativas de ayuda para mujeres que deseen abandonar la prostitución, son otras formas de enfrentar estos problemas sociales.
- Dotar de un marco institucional más sólido a la Coordinación Nacional para el Combate al Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo.
- Dotar al país de una Evaluación Nacional de Riesgo de Lavado de Activos.
- Continuar con el fortalecimiento institucional de la Agencia Nacional de Materiales Controlados.
- Fortalecer el Centro Nacional de Atención a Víctimas de Delito, que funciona en coordinación con los Centros de Acceso a Justicia y la línea telefónica 149 de atención gratuita que brinda asesoramiento especializado las 24 horas.
- Fortalecer mecanismos de anticorrupción y políticas de rendición de cuentas
- Eliminar las formas de violencia y mejorar la seguridad ciudadana
- Una política de seguridad efectiva requiere de acuerdos mínimos no solo entre las fuerzas políticas, sino también en el interior de las fuerzas de seguridad y con el resto de la sociedad. En este sentido, es importante incluir los aspectos de prevención social en la política de seguridad ciudadana y expandir el plan de entrega voluntaria de armas, especialmente entre los jóvenes.
- Además, resulta central la coordinación de distintos actores institucionales: el Poder Judicial, el Ministerio Público Fiscal, la defensa pública, las fuerzas policiales, los servicios penitenciarios, los servicios de salud, de educación y empleo. En este sentido, necesario fortalecer las estadísticas provinciales para poder establecer en conjunto con otras instituciones las estrategias más adecuadas en materia de seguridad.
- Considerar una modificación de la política criminal y del sistema penitenciario en línea con los estándares internacionales.
- Garantizar que todos los actos de tortura infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia (tal como se definen en el artículo 1 de la Convención contra la Tortura), incluidas las tentativas de cometer actos de tortura y la complicidad o participación en ellos, se tipifiquen como delito, y que esos delitos se castiguen con penas adecuadas a su gravedad.
- Establecer mecanismos institucionales eficaces para evitar el alojamiento de personas por sobre la capacidad real en los establecimientos de detención. En especial, se debería prohibir por ley la ocupación de un establecimiento de detención por encima del número de plazas previsto y establecer legalmente mecanismos para remediar de manera inmediata el hacinamiento. Este mecanismo debería definir la capacidad carcelaria tomando en consideración los estándares internacionales.
- Desarrollar un sistema de información judicial público adecuado que permita obtener datos oficiales de todo el país sobre las personas privadas de libertad.
- Desarrollar protocolos de actuación del uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad en línea con estándares internacionales, asegurar que los agentes de seguridad tengan un entrenamiento adecuado y el equipamiento apropiado, basar la ley y las normativas en principios ya establecidos como la necesidad, la proporcionalidad y la rendición de cuentas.

**Violencia por motivos de género:** aunque en los últimos años se ha avanzado mucho en materia de concientización de la violencia por motivos de género, subsisten desafíos en materia de prevención y sanción de este tipo de violencia. Además, los mecanismos de protección de las víctimas deben contar con protocolos muy claros y recursos concretos y sostenidos.

A esto se suma el limitado acceso a servicios de patrocinio jurídico gratuito cercanos para las mujeres que decidan realizar la denuncia, y para los/las hijos/as de víctimas de femicidio; el difícil acceso a tribunales debido

a la distancia en el caso de mujeres residentes en zonas rurales; el limitado acceso a intérpretes de lenguas de señas para mujeres con discapacidad o de intérpretes para mujeres de pueblos originarios y migrantes de habla no hispana. Los ya mencionados CAJ, los centros especializados con asistencia letrada gratuita del Programa Justicia 2020 y los centros de acogida para víctimas de violencia en hogares son un avance en este sentido.

### 3.3. GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El fortalecimiento de las capacidades del Estado para desarrollar políticas públicas significativas presenta desafíos en cuatro aspectos fundamentales:

- **Gestión de los recursos humanos:** los resultados de las políticas públicas dependen en gran medida de los conocimientos, la sensibilidad y el compromiso de los agentes estatales. Esto plantea la necesidad de mejorar sus condiciones laborales y su. Para esto pareciera importante que el Estado pudiera avanzar en la recomposición salarial y rejerarquización de la función pública mediante el relanzamiento del cuerpo de administradores gubernamentales.
- **Las capacidades del Estado para la toma de decisiones basada en la evidencia:** esto supone, por ejemplo, que el Estado pudiera contar con una agencia federal de evaluación de impacto de políticas sociales. La mayoría de las unidades ejecutoras no realizan evaluaciones de sustentabilidad de sus adquisiciones, no identifican los bienes o servicios que tienen mayores impactos sociales, ambientales y/o económicos, y continúan priorizando el criterio de selección de ofertas por precio. Tampoco los proveedores del mercado público han desarrollado estrategias persistentes para ofrecer productos y servicios más sustentables (PNUMA, 2016).
- **La gestión del gasto público con base en los principios de Gestión Pública Justa y Equitativa:** la formulación de las políticas sectoriales se ha realizado tradicionalmente de manera fragmentada, de modo tal que la gestión general del gasto público pareciera ser solo una cuestión de fondos y no contempla una mirada más general sobre su eficiencia social. En este sentido, es importante sostener el camino iniciado por el Estado argentino de vincular su presupuesto con los ODS y promover una asignación estratégica de recursos, una buena gestión operativa, la evaluación de proyectos, las auditorías *ex post* y el acceso público a la información a lo largo del ciclo de inversión.
- **Compras Públicas Sustentables:** la normativa para las Compras Públicas al excluir a las compras públicas de las CPS. Los Decretos N° 893/2012 y 1.030/2016 reflejan una opción “gradualista” por medio de la cual se prefiere ir introduciendo los criterios de sostenibilidad en la compra de bienes y servicios de menor impacto cuantitativo que las obras públicas, pero con mayor probabilidad de obtener resultados beneficiosos, como en la compra de papel reciclado o equipos de aire acondicionado más ecoeficientes. Sin embargo, su alcance es limitado. Al ser menor la jerarquía normativa que las leyes, limita la adherencia de jurisdicciones del ámbito provincial y municipal. De un relevamiento realizado en 16 jurisdicciones del país, solo una declaró poseer normas específicas que regulen las CPS.

## III. DIMENSIÓN ECONÓMICA

### INTRODUCCIÓN

Según la última proyección de la CEPAL, la economía argentina se contraerá un 10,5% en 2020 como consecuencia de la pandemia, con importantes consecuencias en el empleo (como se cuantifica en el Anexo I), lo que a su vez impactaría negativamente en la incidencia de la pobreza. El mercado de trabajo argentino ya acusaba una situación de debilidad antes de esta emergencia sanitaria, luego de dos años consecutivos (2018 y 2019) de recesión, con una tendencia igualmente preocupante en los indicadores de pobreza y desigualdad.

En este marco, el Gobierno puso en marcha una serie de medidas que buscaron mitigar el impacto de la pandemia en la economía, teniendo en cuenta que la población objetivo ya experimentaba severas privaciones producto de ocho años de virtual estancamiento económico (como se mencionó anteriormente, el PIB per cápita del país cayó un 11% entre 2012 y 2019). Se destacan, entre las medidas mencionadas, el IFE, una transferencia a trabajadores/as informales, monotributistas (categorías A y B), monotributistas sociales, trabajadores/as de casas particulares y beneficiarios/as de la AUH, Embarazo o PROGRESAR, que alcanzó a prácticamente a nueve millones de personas. También se implementaron el ATP, un programa de apoyo a las empresas que incluye la postergación o reducción de contribuciones patronales, la Asignación Compensatoria al Salario para trabajadores y un sistema integral de prestaciones por desempleo y créditos a tasas subsidiadas para trabajadores independientes.

Sin desconocer la gravedad de esta coyuntura, ni la incertidumbre imperante, esta sección plantea una mirada estructural y de largo plazo respecto de la economía argentina, que relaciona la volatilidad macroeconómica del país y sus crisis recurrentes con la vulnerabilidad de su sector externo, y a esta con la evolución del aparato productivo del país. La reconstrucción pospandemia dependerá en gran medida de la capacidad del país para superar algunas de las restricciones estructurales que se identifican a continuación.

## 1. LA SITUACIÓN PRODUCTIVA, EN CLAVE ESTRUCTURAL

### 1.1. UNA ECONOMÍA SEMIINDUSTRIALIZADA

La Argentina es un país de ingreso medio-alto, que, con una población de 45 millones de personas, se constituye como la vigésima octava economía global y la segunda de América del Sur. Cuenta con un importante acervo de recursos naturales y una larga tradición manufacturera que han dado lugar a una estructura productiva relativamente diversificada, en contraste con el patrón de especialización en recursos naturales que caracteriza a la mayoría de los países de América del Sur.

Si bien su sector primario, sobre todo el agropecuario, ejerce un rol de relevancia, la economía está lejos de constituirse como exclusiva o centralmente agraria, al contar con un sector manufacturero y otro de servicios de peso y diversos que la configuran como una economía relativamente compleja en el contexto regional<sup>47</sup>. En particular, su sector manufacturero muestra una remarcable importancia —es el segundo más importante de

---

47. De acuerdo con Hidalgo y Hausmann (2009), la Argentina se ubica en el puesto 50° entre 125 países en el *ranking* de complejidad económica, siendo superado en la región solo por Brasil.

América del Sur, luego del brasileño–, involucra a más de 2 millones de puestos de trabajo y tiene una participación en el PIB del 13%. Se trata de un importante activo con el que cuenta la economía argentina, dado el rol central que desempeña la manufactura en el desarrollo productivo de los países por su capacidad de generar y absorber nuevas tecnologías, crear economías de escala, promover y difundir el cambio tecnológico y profundizar los encadenamientos productivos de la economía (ONUFI, 2013; CEPAL, AAAA).

En el interior de la industria manufacturera argentina existen, sin embargo, profundas heterogeneidades. Por un lado, se encuentran las industrias basadas en recursos naturales, asociadas principalmente al sector agropecuario, entre las que conviven algunas de alta productividad y competitivas internacionalmente con otras menos competitivas orientadas al mercado interno. El complejo agroalimentario, apoyado en un sector agropecuario de alta productividad y de marcado sesgo exportador, es un puntal tradicional de la actividad manufacturera argentina, que explica cerca de un tercio de la producción manufacturera nacional.

Por otro lado, se desenvuelve una serie de sectores intensivos en capital, que producen a gran escala, operan relativamente cerca de la frontera productiva internacional y cuentan con una importante capacidad exportadora, entre los que se hallan el automotor, el siderúrgico o la producción de químicos. Algunas de estas actividades tuvieron nacimiento en la segunda mitad del siglo XX, fueron inicialmente promovidas por el Estado, en varios casos directamente mediante empresas de propiedad estatal, y han cumplido un rol vertebrador para la economía nacional, al proveer de insumos básicos y/o de capital a los demás sectores productivos.

En un tercer grupo podría agruparse a una serie de industrias intensivas en mano de obra, como la confección de prendas de vestir o la fabricación de calzado, que tienen un rol muy relevante porque emplean a una buena parte de los trabajadores del sector manufacturero. Estas actividades, más vulnerables a la competencia internacional que las mencionadas previamente, se orientan sobre todo al mercado interno, sus salarios son inferiores a los de los demás sectores industriales –operan, en muchos casos, parcial o completamente en la informalidad–, y la subsistencia de las firmas suele requerir de cierto apoyo estatal, incluidos los mecanismos de protección comercial externa.

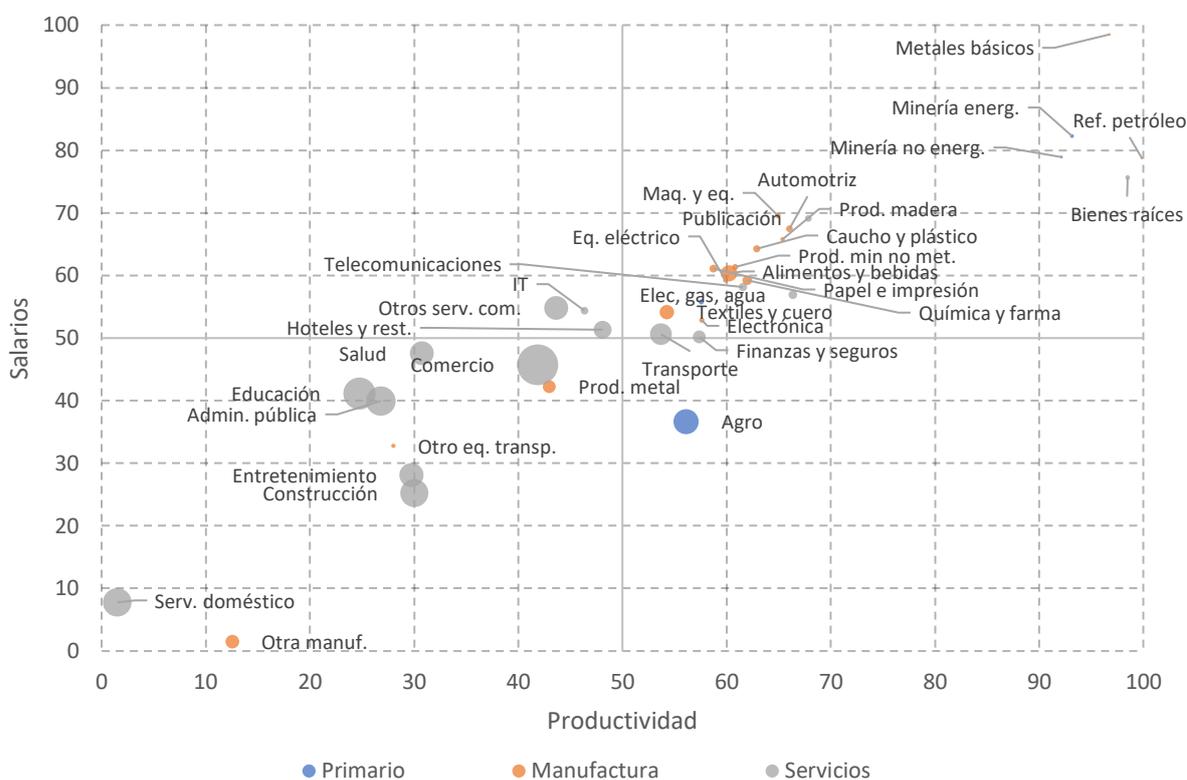
El cuadro se completa con un puñado de rubros de medio-alta o alta tecnología que incluye a la industria farmacéutica y a actividades como la nuclear, la aeroespacial, la satelital o la biotecnología, con distintos grados de madurez y posicionamiento respecto de la frontera internacional, cuya presencia es relativamente excepcional en países del grado de desarrollo productivo de la Argentina. Estas industrias, si bien tienen un peso poco gravitante en el tejido industrial, desarrollan e implementan tecnología de avanzada, cuentan con una importante articulación con el sistema científico-tecnológico nacional y tienen un gran potencial para promover el nacimiento de nuevas actividades, desarrollo de proveedores locales, así como para difundir conocimientos y tecnología en el interior de la economía.

En efecto, la Argentina cuenta con un importante sistema de ciencia y tecnología que incluye centros tecnológicos públicos de cobertura nacional (como el INTI o el INTA), institutos de investigación básica y aplicada vinculados al CONICET y/o al sistema universitario nacional, así como diversos centros tecnológicos de capital privado o mixto que, en conjunto, aglomeran a más de 83.000 investigadores.

La relativa complejidad y diversidad de la estructura productiva argentina radica en la presencia de sectores con grandes diferencias de productividad y con distinta capacidad para generar empleo de calidad y remunerar a sus trabajadores (Gráfico 9). Convive un sector agropecuario de alta productividad con capacidad limitada de generar empleo y que retribuye salarios bajos, con una variedad de actividades de servicios que explican la mayor parte del empleo, pero que, en general, exhiben baja productividad y salarios menores al promedio. Los sectores manufactureros (en color naranja), por su parte, explican solo una porción del empleo total (reflejada

en el tamaño de las burbujas), muestran los mayores niveles de productividad de la economía y retribuyen los salarios más elevados –solo superados por la minería y los servicios inmobiliarios, de escasa gravitación–.

**Gráfico 9. Productividad, salarios y contribución al empleo (2015)**



Fuente: CEPAL sobre la base de ICIO-OCDE (2018). El tamaño de las esferas representa la contribución del sector al empleo. Los valores de los salarios y la productividad han sido normalizados del 0 (el sector con valor más bajo) al 100 (el sector de mayor nivel).

## 1.2. LAS LIMITACIONES DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

La estructura productiva descripta, relativamente diversificada, enfrenta una serie de desafíos, en particular de cara a los grandes cambios en los modos de consumo y producción asociados a lo que se ha dado en llamar “cuarta revolución industrial” o “industria 4.0”. La fuerte heterogeneidad territorial es uno de esos desafíos. La mayor parte de la actividad manufacturera mencionada en la sección anterior se desarrolla en la zona del centro del país, especialmente en el cinturón industrial que configuran las ciudades de Buenos Aires, Rosario y La Plata, así como en la ciudad de Córdoba (CEPAL, 2015). En el sur y, sobre todo, en el norte del país, el desarrollo productivo es mucho más acotado. El sur está principalmente asociado a la explotación de hidrocarburos y el norte al sector agropecuario de baja productividad, más allá de ciertas actividades industriales localizadas en torno a los principales centros urbanos, o la actividad minera de las provincias cordilleranas.

Habida cuenta de que las actividades agropecuarias y buena parte de las actividades de servicios retribuyen salarios bajos respecto del promedio (Gráfico 9), los ingresos de los trabajadores empleados en esos sectores son consecuentemente inferiores al promedio, lo cual impacta negativamente en sus condiciones de vida. Así, la pobreza en el norte del país es considerablemente más elevada que en el resto del país, mientras que en el sur el sector extractivo (de productividad y salarios más elevados) da lugar a una pobreza menor. En suma, el perfil productivo de los territorios condiciona los niveles de ingresos y las condiciones de vida de sus habitantes, y resulta un factor determinante de las desigualdades espaciales identificadas en el apartado sobre la dimensión social.

Otro de los canales a través de los cuales el perfil productivo es determinante para la calidad de vida de las personas en los distintos territorios es la capacidad recaudatoria de los Gobiernos provinciales. Esta define la capacidad (muy diferencial) de los Gobiernos subnacionales de volcar recursos al territorio bajo la forma de inversión y servicios públicos. En ese sentido, mientras las provincias del sur del país poseen mayores recursos propios a partir de las regalías cobradas sobre la extracción de hidrocarburos, las provincias del norte disponen de menores recursos propios y dependen en mucha mayor medida de los recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos.

El mayor desarrollo productivo de los territorios no necesariamente garantiza ingresos elevados y mayor calidad de vida de su población. Las regiones del país con mayor desarrollo productivo históricamente han sido fuertes centros de atracción para las migraciones internas y también para otros países de la región (y, en menor medida, siguen siéndolo). Esto ha condicionado la capacidad de los Estados de las provincias más dinámicas para hacer frente a las demandas de empleo, vivienda y servicios públicos de una población que se instaló en las periferias de las principales ciudades, en muchos casos en condiciones precarias que no necesariamente han mejorado con el paso del tiempo. De modo que, aun con importantes capacidades productivas, las regiones más desarrolladas del país concentran el mayor número de personas en condiciones de pobreza (el 80% del total de pobres habita en la franja central del país).

Además de la heterogeneidad productiva y las desigualdades territoriales, el sector manufacturero argentino, que ejerció un rol muy importante en términos distributivos desde mediados del siglo XX, afronta una serie de desafíos fundamentales que han ido creciendo con el tiempo, asociados al proceso de “desindustrialización prematura”<sup>48</sup> que se inició a mediados de los años setenta. Hasta ese entonces, la economía argentina se encontraba en proceso de industrializarse, con importantes aumentos en su productividad, diversificación e incluso incursionando en mercados extranjeros. Desde entonces, a pesar de algunos períodos de reindustrialización parcial, la estructura productiva argentina no ha logrado dar un salto cualitativo, enfocándose crecientemente en actividades de baja tecnología. Sin perjuicio de esto, persiste una estructura industrial de envergadura, aunque relativamente atrasada y con importantes heterogeneidades (Kulfas, 2019).

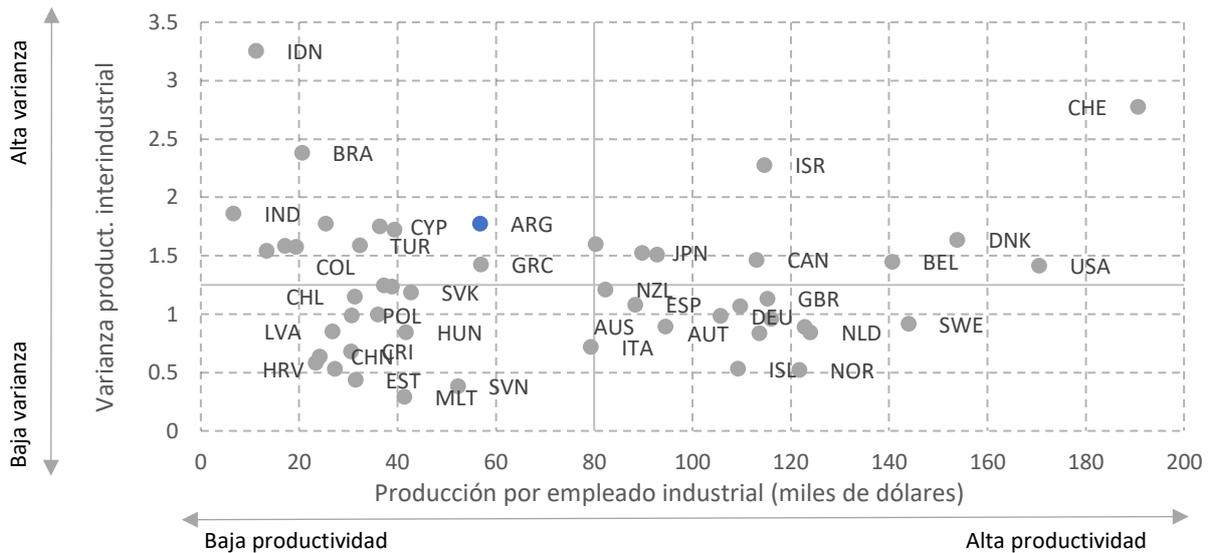
La apertura de la economía que se inició a mediados de la década de 1970 y el posterior proceso de privatizaciones a lo largo de los años noventa son elementos centrales para explicar la desindustrialización prematura. Esto luego se agravó por la carencia o ineficacia de políticas productivas orientadas al sector, que además estuvo expuesto, como el resto de la economía argentina, a una fuerte volatilidad macroeconómica. Producto de este tumultuoso proceso, la Argentina muestra niveles de productividad manufacturera inferiores

---

48. Mientras, en general, los países desarrollados presentan una caída en la participación del sector manufacturero a partir de niveles de ingreso per cápita elevados, en los países que sufrieron una “desindustrialización prematura”, como la Argentina, esta caída se da partiendo de niveles más reducidos y con una industria que aún no se encuentra a la vanguardia internacional. A título ilustrativo, en la Argentina la desindustrialización se inició con un PIB per cápita de aproximadamente un tercio del de Estados Unidos cuando este empezó a reducir el peso de su industria.

al promedio mundial, si bien superiores a los de otros países sudamericanos (Gráfico 10). A su vez, las diferencias de productividad entre las distintas ramas del sector manufacturero resultan muy significativas, con algunas industrias que operan cerca de la frontera internacional (como alimentos y bebidas o tubos de acero) y otras muy rezagadas (como la textil o la industria del calzado). A esto se suman importantes diferenciales de productividad entre firmas del mismo sector (CEPAL, 2013).

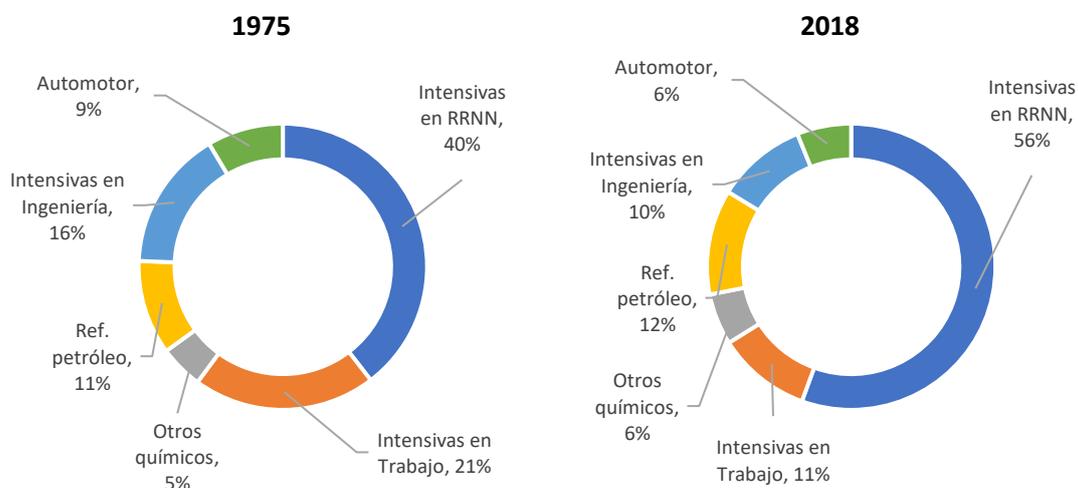
**Gráfico 10. Varianza de la productividad interindustrial y productividad (2015)**



Fuente: CEPAL sobre la base de ICIO-OCDE (2018).

El proceso de integración de ciertas industrias a cadenas regionales y globales de valor, en muchos casos asociada a transnacionalización de las firmas locales, adquiridas por grupos extranjeros, en el marco de la progresiva retracción de la estructura industrial, ha dado lugar a cierta desarticulación del tejido productivo. Esto se debe a que las firmas industriales incorporaron proporciones cada vez mayores de insumos importados, reduciendo la participación del empleo y el valor agregado local en el producto final. El caso paradigmático es el del sector automotor. Si bien la cantidad de autos producidos en el país se duplicó entre 1975 y 2018, el valor agregado se mantuvo constante, como consecuencia de una creciente participación de autopartes e insumos extranjeros, lo que explica el retroceso de la participación del sector en el valor agregado industrial total (Gráfico 11) (ADEFA).

**Gráfico 11. Estructura de la industria manufacturera (1975 y 2018)**



Fuente: CEPAL sobre la base del Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI).

En este contexto, las industrias con mayor capacidad de generar y difundir progreso tecnológico, las llamadas “intensivas en ingeniería” (Dosi *et al.*, 1990), han ido perdiendo terreno, más allá de la importancia persistente de actividades como la nuclear o la biotecnología. Con la retracción de estas actividades, el aparato productivo ha ido perdiendo progresivamente su vínculo con el sistema de ciencia y tecnología local, dando lugar a un “subaprovechamiento” de las capacidades de un sistema científico-tecnológico relativamente complejo y de larga trayectoria. En particular, la retracción de algunas “industrias industrializantes”, como, por ejemplo, la de maquinaria y equipo –que, a través de sus relaciones intersectoriales y su capacidad de generar y difundir innovaciones en el resto de los sectores de la economía, es capaz de promover transformaciones virtuosas del aparato productivo (De Bernis, 1966)–, ha dado lugar a una progresiva desarticulación de la matriz productiva argentina y dificultado un proceso de cambio estructural más progresivo.

Las tendencias mencionadas, como el rezago en la productividad de una amplia gama de actividades, la retracción de los sectores más intensivos en ingeniería y la desarticulación del aparato productivo local pueden resultar determinantes en un contexto en el que la actividad manufacturera global está transitando un cambio de paradigma hacia la industria 4.0, que involucra transformaciones radicales en las lógicas de consumo y producción conocidas hasta el presente. A partir de un sistema productivo debilitado y con un considerable atraso tecnológico, la reconversión a un nuevo paradigma tecno-productivo se vuelve doblemente desafiante, a riesgo de ensanchar aún más las brechas vigentes con los países que operan en la frontera internacional.

Finalmente, a los problemas intrínsecos de la estructura productiva, se suman los desafíos asociados con el grado de desarrollo de la infraestructura en el territorio nacional.

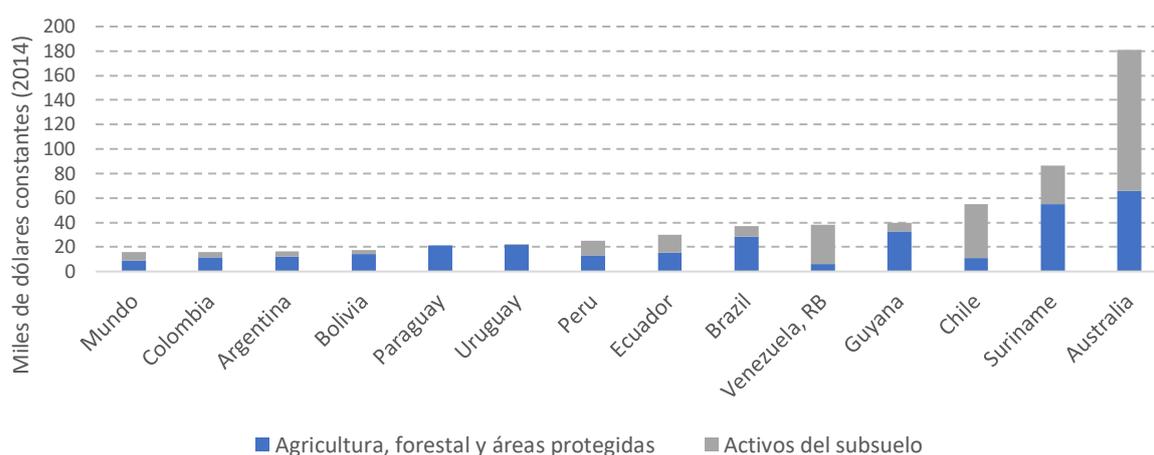
A la vez, funcionan como limitantes para una estructura productiva sostenible e inclusiva la creciente concentración de la tierra y la creciente tendencia a la producción exclusivamente de commodities, lo que afectan de forma negativa en:

(i) abandono de las zonas rurales, aumentando el problema de desequilibrio demográfico del país; (ii) extensión de formas de producción no sostenibles caracterizado por un alto y creciente uso de agroquímicos. El uso de agroquímicos ha aumentado, hasta alcanzar alrededor de 4.5 millones de toneladas de agrotóxicos en 2019, altamente asociado a la producción extensiva, si bien no es un fenómeno excluyente. Lo mismo, además de la degradación de los suelos, ha repercutido en el aumento de tumores malignos, trastornos de tiroides y problemas respiratorios crónicos. Se registran además un alto número de efectos negativos sobre los recursos naturales, siendo los principales la degradación y erosión de los suelos (70% del país es tierra seca y su 81% sufre degradación por desertificación) y la contaminación química por plaguicidas (su uso aumentó de 1,9 (1990) a 9.0 (2011) kg/ha./año y fertilizantes).

### 1.3. UN MODELO DE DESARROLLO AÚN POR DEFINIRSE

Más allá de las dificultades que afronta su sector manufacturero, la Argentina no ha pasado a ser una economía basada en la explotación de recursos naturales y derivados, como ocurre en otros países de la región. Entre otros motivos, porque el país carece de un acervo de recursos naturales comparable al de esos países. Según estimaciones del Banco Mundial, en la Argentina ese acervo asciende a aproximadamente USD 16.000 por habitante, un tercio del de Chile y menos de un 10% del de Australia (Lange *et al.*, 2018) (Gráfico 12). En este marco resulta prácticamente ineludible diseñar una estrategia de diversificación hacia otras actividades productivas, ya sean del ámbito manufacturero o de servicios, que permitan incluir vía empleo formal a una proporción mucho más amplia de la población del país. Sin desconocer la importancia de estas actividades para el sector externo de la economía, la producción agropecuaria y sus procesamientos posteriores explican un porcentaje bastante acotado de la producción nacional total (20%), y más aún en el caso del empleo (11%).

Gráfico 12. Recursos naturales por habitante (2014)



Fuente: CEPAL sobre la base del Banco Mundial.

Las manufacturas industriales explican una parte importante no solo del empleo y del PIB, sino también de un tercio de las exportaciones, concentradas en algunos de los sectores de capital intensivos anteriormente

mencionados y, en especial, en el sector automotor. De todos modos, la mayor parte de estos productos se destina al mercado regional (cerca del 60% va al Mercosur, sobre todo a Brasil) y son de difícil inserción en países de mayor desarrollo relativo, lo que pone un límite a su expansión, por lo menos en el corto plazo.

Un limitante a la hora de resolver las deficiencias productivas y mejorar la competitividad es la inversión, que es estructuralmente baja en comparación con los niveles observados en otras economías en desarrollo (fue del orden del 18,3% del PIB entre 2006 y 2019). Esos niveles se explican, en buena medida, por el escaso crecimiento y la alta volatilidad de la economía local, y se agrava por el descenso de la inversión pública. En contraste, el nivel de inversión en otros países en desarrollo como los emergentes asiáticos asciende al 39,9% y en los europeos al 23,9%.

El reducido acceso al financiamiento en la Argentina es otro factor que a su vez condiciona la inversión. El crédito bancario en moneda local alcanzó el 12,4% del PIB en 2018, y es el más bajo entre los países de América del Sur. Este financiamiento se encuentra concentrado en líneas de corto plazo para capital de trabajo de empresas y consumo, y solo una reducida fracción se destina a la inversión productiva o a viviendas. Dentro del financiamiento destinado a empresas, se destaca la menor participación de las pymes, a pesar de que estas son las mayores generadoras de empleo en la economía.

Como un punto adicional, esas diferencias en las condiciones de acceso a los servicios financieros también tienden a reproducir las inequidades de género y territoriales. En 2019, el porcentaje de mujeres adultas que tenían algún tipo de crédito en el sistema financiero era 6,7 puntos porcentuales menor que el de los varones (BCRA, 2019). Esta diferencia en el acceso al crédito es más marcada en los préstamos que requieren mayores garantías y plazos de repago, en los que existe casi el doble de varones que de mujeres que acceden a estos tipos de financiamiento (BCRA, 2019). Las inequidades de género en el acceso al crédito están vinculadas, fundamentalmente, a las desigualdades en el mercado de trabajo, en el que las mujeres tienen una menor tasa de participación, y con modalidades más vulnerables, como se verá más adelante. Esto se refleja en el sistema financiero a partir de una menor proporción de mujeres adultas con cuentas bancarias habilitadas para recibir el pago de remuneraciones en relación con los varones. Además, desde un punto de vista territorial, las inequidades del sistema financiero también se reflejan en las diferencias en el acceso al crédito y a servicios generales. El financiamiento bancario per cápita promedio en las provincias del centro y del sur del país equivale a 3,4 veces el del norte. Asimismo, en el centro y sur se encuentra habilitada, en promedio, una sucursal bancaria cada 7.800 habitantes, y en el norte cada 15.700.

En suma, el patrón de especialización productiva, con una industria manufacturera gravitante (pero poco competitiva internacionalmente) y un sector de recursos naturales de alta productividad, pero no tan significativo como en otros países de la región, ha redundado en un bajo dinamismo exportador que limita de manera decisiva las posibilidades de crecimiento del país. La inversión no se constituye en un motor clave de la economía que permita revertirlo. En los últimos años, la restricción externa al crecimiento se ha puesto en evidencia de forma muy marcada y explica, como se describe en el apartado siguiente, el virtual estancamiento de la actividad económica argentina desde 2012, así como la crisis de balanza de pagos que aqueja al país desde comienzos de 2018.

## 2. SOSTENIBILIDAD MACROECONÓMICA

La elevada volatilidad macroeconómica de la Argentina responde, en lo fundamental, a sus problemas de vulnerabilidad externa. Los problemas de financiamiento, desequilibrios fiscales e inflación se derivan,

directamente o indirectamente, de esta vulnerabilidad. Esta sección comienza, por ende, por analizar el sector externo de la economía, para luego abocarse a la cuestión fiscal. Resolver los desequilibrios externos resulta fundamental para moderar la volatilidad y restablecer el crecimiento, lo que a su vez resulta esencial para recuperar el equilibrio de las finanzas públicas y aumentar el espacio fiscal requerido para cubrir los objetivos pendientes del desarrollo.

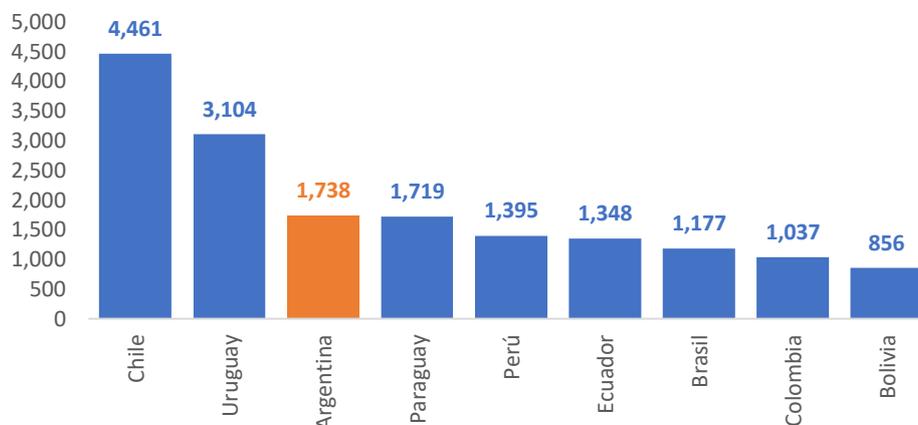
## 2.1. EL FRENTE EXTERNO

La Argentina ha presentado históricamente un problema de insuficiencia de divisas que ha determinado una elevada vulnerabilidad externa y que ha dado lugar a recurrentes crisis de balanza de pagos. En las últimas décadas, se han producido sucesivos ciclos de déficits externos sucedidos por recesiones, en las cuales el equilibrio externo se restableció por la vía de la contracción de ingresos y la consecuente caída del nivel de importaciones. Este problema de insuficiencia de divisas ha imposibilitado alcanzar elevadas tasas de crecimiento de forma sostenida y ha llevado a que la brecha de ingresos de la Argentina se amplíe respecto a los países más industrializados, así como también ha condicionado las posibilidades de mejora del mercado de trabajo y el estímulo a la inversión interna.

La vulnerabilidad externa se asocia a tres factores estructurales: el bajo dinamismo exportador, la elevada exposición a los pasivos externos y el carácter bimonetario de la economía argentina, que se expresa en una tendencia muy arraigada en los distintos agentes económicos a canalizar sus ahorros en moneda extranjera.

El bajo crecimiento de las exportaciones representa la principal dificultad a largo plazo para mitigar la vulnerabilidad externa de la economía argentina y se deriva, como se sugirió en la sección anterior, de su patrón de especialización productiva e inserción comercial. Como se observa en el siguiente gráfico, el nivel de las exportaciones per cápita del país no solo se encuentra por debajo de los países industrializados, sino también de los países de América del Sur, como Chile y Uruguay, especializados en la exportación de metales y productos agropecuarios, respectivamente. La debilidad que experimenta la Argentina en esta materia no solo queda manifiesta en la comparación internacional, sino también en perspectiva histórica: en los últimos quince años el crecimiento de las exportaciones del país fue el más bajo del último medio siglo.

**Gráfico 13. América del Sur: exportaciones per cápita (en USD. Promedio período 2005-2018)**



Fuente: elaboración propia sobre la base del Banco Mundial.

El deterioro de los últimos años se explica por una combinación de factores. En primer lugar, la caída del precio de las materias primas, con un elevado peso en la canasta exportadora, produjo un significativo descenso del valor de las exportaciones en el último quinquenio y afectó negativamente la rentabilidad del sector agroexportador. En segundo lugar, el bajo crecimiento de Brasil, afectado entre 2014 y 2016 por una de las recesiones más severas de su historia reciente, redujo la demanda externa de productos manufacturados, principalmente automotores y químicos. En tercer lugar, la creciente importancia del comercio de China en la región significó el desplazamiento de parte del comercio intrarregional, lo que afectó las exportaciones de manufacturas de origen industrial. Como consecuencia de esta combinación de factores, el valor de las exportaciones de bienes y servicios de la Argentina cayó un 24% entre 2011 y 2018.

La elevada dependencia de las importaciones del aparato productivo y el creciente peso de los egresos por servicios también contribuyeron a la insuficiencia de divisas. En la última década y media, las importaciones de energía han tenido una gran gravitación entre las fuentes de demanda de divisas, a partir de un aumento de la demanda interna y una reducción de la producción local como consecuencia de los bajos niveles de inversión en el sector en las décadas previas. Además, los egresos por servicios en el exterior cobraron relevancia a raíz del creciente peso de los gastos por turismo.

El bajo dinamismo de las exportaciones de la Argentina implica que la tasa máxima a la que puede crecer la economía es también reducida. Con una sensibilidad de las importaciones al ingreso local estimada en un 2,2%, un crecimiento de las exportaciones del 0,9% anual (promedio registrado en el período 2006-2018) y proyecciones de crecimiento mundial del 3,5% para los próximos años<sup>49</sup>, el ritmo estimado de incremento del PIB compatible con un equilibrio comercial de largo plazo es de solo el 1,4% anual. Esta tasa de crecimiento (la máxima compatible con la sostenibilidad externa de la economía a largo plazo si no se produce ninguna transformación en los parámetros estructurales de la economía) no alcanzaría para absorber el crecimiento de la población activa y estimular la inversión privada, y mucho menos para cerrar las brechas de ingresos con los países desarrollados.

El endeudamiento externo ha sido uno de los mecanismos utilizados para aliviar temporalmente la insuficiencia de divisas derivada del reducido dinamismo exportador, pero en general a costa de una mayor vulnerabilidad externa (debido a que el financiamiento externo no fue utilizado para financiar un cambio en la especialización productiva y la inserción comercial del país). Esa vulnerabilidad se expresó en sucesivas crisis de solvencia, como la de comienzos de 2018, que derivó en un nuevo pedido de auxilio financiero de la Argentina al FMI (ver Recuadro 1).

El carácter bimonetario de la economía argentina es otra fuente de demanda de moneda extranjera que agudiza el problema de la insuficiencia de divisas. Se trata del tercer factor estructural que contribuye a la vulnerabilidad externa del país. La Argentina tiene una historia de elevados niveles de inflación y de recurrentes crisis de balanza de pagos, dos fenómenos estrechamente relacionados que en su reincidencia histórica contribuyeron a la dolarización de la economía. En efecto, las crisis de balanza de pagos desembocan en fuertes devaluaciones de la moneda local que, al avivar la puja distributiva, retroalimentan la inflación preexistente e inducen a que el instrumento de ahorro usual de los hogares sea la tenencia de moneda extranjera<sup>50</sup>. La demanda de moneda extranjera para atesoramiento, sumado al saldo de las transacciones de la cuenta corriente, ha llevado a un déficit externo crónico de tal magnitud (Gráfico 14) que plantea el desafío no solo de

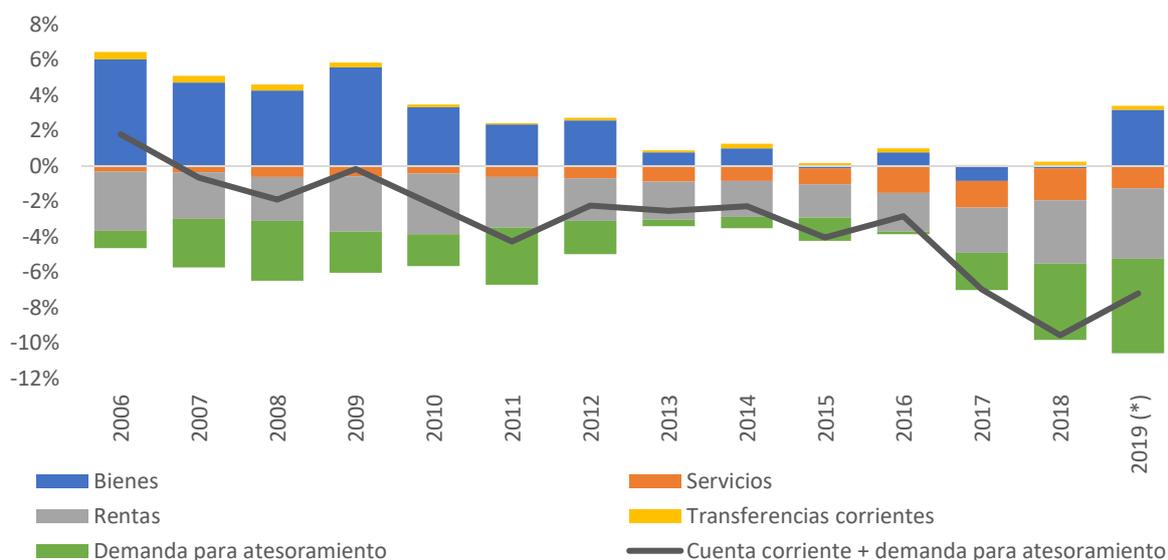
---

49. Según estimaciones del FMI.

50. Esta inestabilidad en el valor de la moneda local ha generado, entre otros efectos, que las transacciones de determinados sectores, como el inmobiliario, se contabilicen y realicen directamente en moneda extranjera.

incrementar las fuentes de divisas a partir del aumento de las exportaciones, sino también de reducir las fuentes de demanda que no contribuyen a un cambio de los limitantes estructurales descriptos previamente.

**Gráfico 14. Balance de pagos: cuenta corriente y demanda de moneda extranjera para atesoramiento (en % del PIB. Período 2006-2019) (\*)**



Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC. Nota: (\*) acumulado anual al tercer trimestre.

Los factores estructurales que explican la elevada vulnerabilidad externa de la Argentina, y que constituyen un limitante para el crecimiento del nivel de ingresos, son también factores que condicionan la capacidad recaudadora del Estado y que, por tanto, reducen el espacio fiscal para ampliar el gasto en partidas fundamentales para la mejora de la calidad de vida, la reducción de la desigualdad y el aumento de la productividad de la economía.

## 2.2. EL FRENTE FISCAL

El Estado argentino es históricamente uno de los más grandes de la región si se lo mide en términos del nivel del gasto público. En los últimos quince años, el gasto público total (Administración central y Estados subnacionales) de la Argentina se ubicó en segundo lugar a nivel regional, por encima de Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay, y fue solo superado por Brasil. Este elevado nivel de gasto público se encuentra asociado, en gran medida, al amplio alcance de su sistema de protección social, que en 2018 explicaba la mitad del gasto público total.

El elevado gasto en seguridad social del Estado nacional se encuentra concentrado en los adultos mayores, a partir de las prestaciones del sistema previsional (jubilaciones y pensiones). El gasto previsional de la Argentina se encuentra por encima del de Chile, Colombia, México y Perú, y solo es superado por Brasil y Uruguay (FMI, 2015). En contraste, la inversión social destinada a la niñez y adolescencia tiene un menor peso relativo en el

gasto del Estado nacional y su participación tendió a caer como consecuencia del mayor incremento de otras partidas del gasto (Ministerio de Hacienda y UNICEF, 2019). Dentro de ella se destacan las asignaciones familiares y la AUH, que en 2018 representaron el 5,6% del gasto total del Estado nacional.

El tamaño del gasto público de la Argentina tendió a aumentar en la última década y media impulsado por el sistema previsional, a partir de una ampliación de la cobertura y de la mejora de los haberes individuales. El gasto en prestaciones del sistema previsional se duplicó en los últimos quince años hasta alcanzar el 8,8% en 2018. Uno de los factores que explicó el mayor gasto previsional fue la ampliación de la cobertura del sistema jubilatorio, mediante políticas focalizadas en dar acceso a un beneficio previsional a una parte de la población con baja densidad de aportes, como resultado de los elevados niveles de desempleo y de informalidad en las décadas previas y del trabajo doméstico no remunerado. Este es el caso de la política de las moratorias previsionales<sup>51</sup> y desde 2016 también de la política de la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM). Se estima que la cobertura del sistema previsional en los adultos mayores aumentó desde el 69% del total de la población en edad de jubilarse en 2005 hasta el 93,7% en 2018<sup>52</sup>. El gasto previsional también se incrementó por una mejora del nivel real de los beneficios. En la última década y media, el haber jubilatorio medio del sistema previsional subió un 28% real, lo que, junto con la ampliación de la cobertura, llevó a una importante mejora de la situación social de los adultos mayores, tendencia que empezó a revertirse en los últimos años<sup>53</sup>.

**Gráfico 15. Gasto público de la Administración central (en % del gasto público)**



Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía de la Nación.

51. La moratoria previsional permitía pagar de forma retroactiva aportes no realizados en el pasado de forma tal de acceder a un beneficio jubilatorio del sistema contributivo.

52. Estimaciones propias realizadas a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

53. En efecto, los últimos dos años la tendencia mencionada se revirtió. Por ejemplo, el haber mínimo real registró un retroceso del 14,5% entre fin de 2017 y fin de 2019, a partir del cambio de la fórmula de ajuste automático de los beneficios y de la caída de los salarios reales de los trabajadores registrados, variable que se mantiene en el nuevo cálculo.

La cobertura del sistema de protección social también aumentó para el segmento de menores de edad, a partir de una política de transferencias monetarias. El sistema de protección social cuenta con prestaciones de carácter contributivo, conocidas como asignaciones familiares, destinadas a los hijos de trabajadores registrados (en relación de dependencia o autónomos), y prestaciones de carácter no contributivo, como la AUH, destinada a los hijos de desempleados o con un empleo informal. Se estima que la cobertura del sistema previsional para la población menor a los 18 años aumentó desde el 35,3% en 2002 hasta el 85,5% en 2018 (ver capítulo IV). La política de protección social destinada a las familias abarca otro tipo de beneficios complementarios, entre los que se incluyen asignaciones por embarazo, por maternidad, por adopción, y que alcanzan tanto a trabajadores registrados como a informales y desempleados, y que también tuvieron un importante rol en la reducción de la pobreza extrema entre los menores de edad.

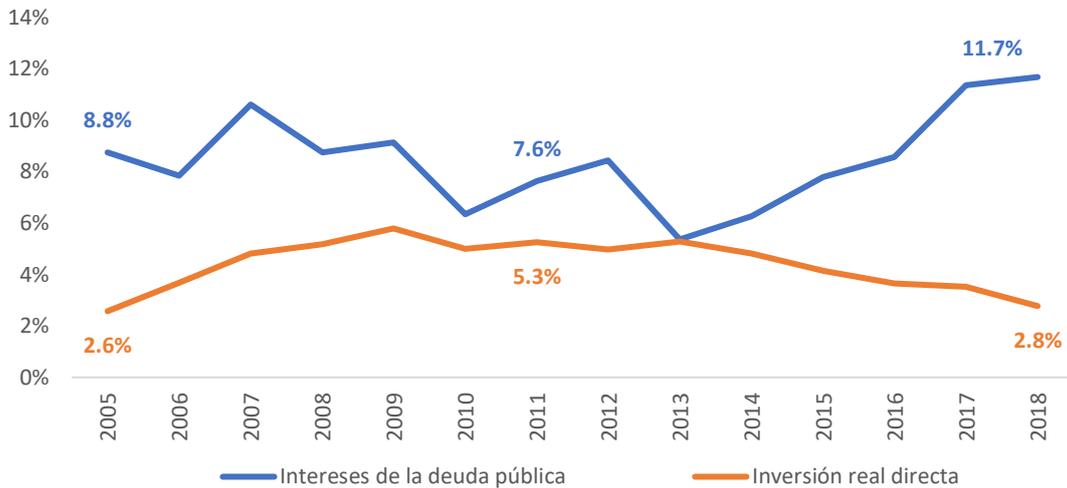
La ampliación del sistema de protección social en los últimos años implicó una suba del gasto público que, en combinación con la reducción de algunos impuestos en el cuatrienio 2016-2019, como las contribuciones patronales a la seguridad social, reabrieron el debate sobre el nivel del gasto social y su relación con las finanzas públicas, en particular con la magnitud y composición de la carga tributaria. En la Argentina, como en América Latina en general, la estructura tributaria se ha caracterizado por un débil impacto redistributivo dado su sesgo a la recaudación de impuestos al consumo y la menor gravitación de los impuestos a la renta de personas físicas. En 2018, por ejemplo, la recaudación por el impuesto a las rentas de personas físicas y empresas alcanzó el 5,1% del PIB, muy por debajo de los niveles alcanzados en los países de la Unión Europea (10,7%) o de la OCDE (8,4%) (CEPAL, 2017). El actual esquema del impuesto a las rentas personales de la Argentina explica una reducción de la desigualdad de los ingresos antes de impuestos de 4 puntos porcentuales, en términos del coeficiente de Gini, que si bien es mayor que el impacto en el promedio de América Latina (de 2 puntos porcentuales), es bajo comparado con el impacto de estos impuestos en la Unión Europea (12 puntos porcentuales) (CEPAL, 2017).

Existen tres factores principales que explican la baja incidencia del impuesto a la renta de personas físicas en América Latina, que aplican también para el caso de la Argentina (Jiménez y Podestá, 2016). En primer lugar, los niveles de las alícuotas legales, entre los que se destaca la reducida tasa marginal máxima, que en la Argentina es del 35%, cuando en el promedio de países de la zona euro alcanza el 45%, con algunos casos del 50% o más, como Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, los Países Bajos, Portugal y Suecia (Unión Europea, 2014). En segundo lugar, existen limitaciones en el alcance del impuesto, que recae principalmente sobre los trabajadores formales en relación de dependencia, y no abarca a un conjunto de trabajadores por cuenta propia. En tercer lugar, la evasión explica una parte importante de la baja incidencia de la recaudación del impuesto a la renta personal. La evasión del impuesto a las rentas en la Argentina alcanza el 49,7%, lo que significa que el potencial recaudador de este impuesto es casi el doble del que efectivamente se percibe. Este nivel de evasión es superior al que registra el impuesto al valor agregado (IVA), del 19,8%, y se explica en buena medida porque los impuestos al consumo son priorizados para incrementar la recaudación de forma efectiva. La informalidad laboral es otra fuente de evasión que reduce el potencial recaudador de este tipo de impuestos.

El elevado nivel de endeudamiento público que enfrenta la Argentina actualmente se deriva sobre todo de las deficiencias del esquema tributario. En la última década, la deuda pública creció hasta alcanzar casi el 90% del PIB en 2019 (ver Recuadro 1). La dinámica de la deuda pública y del déficit fiscal de los últimos años se tornó insostenible por el creciente peso de los pagos de intereses, que implican que los esfuerzos por cerrar la brecha de financiamiento sean cada vez más exigentes. Esta evolución contrasta con la reducción que registraron los recursos destinados a la inversión pública, con un rol central para un incremento de la productividad de la economía y para una mejora de la capacidad recaudadora. Entre 2011 y 2018, la inversión real directa de la

Administración central se redujo desde el 5,3% del gasto total al 2,8%, en un período en el cual los intereses aumentaron desde el 7,6% hasta el 11,7% (Gráfico 16).

**Gráfico 16. Inversión pública real directa y pagos de intereses de la deuda pública (en % del gasto público de la Administración central)**



Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía de la Nación.

### Recuadro 1. Reestructuración de la deuda pública de la Argentina

En 2001, la Argentina tuvo una importante crisis de deuda que implicó la cesación de pagos (*default*) soberana más grande de la historia moderna conocida hasta ese momento. Como consecuencia de esto, durante prácticamente una década y media el país fue excluido de los mercados internacionales de crédito. Si bien en los años 2005 y 2010 se llevaron a cabo canjes de deuda (con quita importante) que permitieron regularizar la mayor parte de los pasivos impagos desde el año 2001 (regularización del 92%), quedó un conjunto de bonistas remanente (*holdouts*) que reclamaban judicialmente el pago de la totalidad de la deuda (sin quita) en los tribunales de Nueva York. Esta situación, que llegó al propio Sistema de la ONU, donde con el impulso del G77 se emitió una resolución sobre “*Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes*”<sup>54</sup>, no se resolvió hasta 2016, cuando la Administración del presidente Macri negoció el pago de la totalidad de los fondos reclamados por los *holdouts* según lo determinaba el fallo de un tribunal de Nueva York.

La resolución del conflicto con los *holdouts* en 2016 abrió la posibilidad de emitir bonos en los mercados financieros internacionales y dio inicio a un período de acelerado crecimiento de la deuda pública con privados. Este proceso comenzó en abril de 2016, con la emisión de bonos por USD 16.500 millones, y concluyó veinte meses después con la emisión de bonos por USD 9.500 millones. La magnitud de los vencimientos de deuda en moneda extranjera acumulada en el corto plazo, la profundización del déficit de

54. Disponible en: [https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/a69L84\\_en.pdf](https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/a69L84_en.pdf)

cuenta corriente de la balanza de pagos argentina y la creciente demanda de moneda extranjera para atesoramiento generaron una crisis cambiaria y financiera. Esto llevó al Gobierno argentino a solicitar un crédito *stand-by* al FMI, que resultó ser el más grande en la historia del organismo (por un monto total de USD 56.300 millones, de los cuales se desembolsaron USD 44.100 millones).

A fines de 2019, la situación financiera de la Argentina se había deteriorado aún más, y las posibilidades de hacer frente a los vencimientos futuros de deuda seguían siendo muy limitadas. A la falta de acceso a los mercados internacionales de deuda se sumaba la fuerte caída de las reservas internacionales del Banco Central, los elevados vencimientos de corto plazo y la decisión del FMI de suspender el sexto desembolso del crédito. En ese contexto, la Administración del presidente Macri decidió cambiar las condiciones de parte de la deuda de corto plazo (“reperfilamiento”) y se comprometió a enviar al Congreso un proyecto de ley para reestructurar la deuda con privados de largo plazo. A fines de 2019, la deuda pública de la Argentina alcanzaba el 88,7% del PIB, el nivel más elevado de América Latina.

### **Proceso de reestructuración de la deuda pública de la Argentina**

El proceso de reestructuración de la deuda pública del país que está llevando a cabo la Administración del presidente Fernández tiene tres frentes principales: (i) deuda de corto plazo con privados (en proceso de reestructuración a partir de sucesivos canjes para extender el plazo y reducir la incidencia de aquellos en moneda extranjera), (ii) deuda de largo plazo en moneda extranjera con privados y (iii) préstamo *stand-by* con el FMI.

En la primera semana de agosto de 2020 se alcanzó un acuerdo con los acreedores más importantes para la reestructuración de la deuda privada de largo plazo bajo legislación extranjera (el 20% de la deuda pública total). Este acuerdo se logró luego de un período de negociaciones que se inició formalmente en abril cuando el Gobierno argentino presentó la primera oferta a los acreedores. La elevada participación del canje (que estaría asegurada con el acuerdo) es lo que permitirá que se activen las cláusulas de acción colectivas (CAC), mediante las cuales se evitarán a futuro litigios judiciales con acreedores que decidieran no ingresar en este proceso.

El acuerdo alcanzado con los acreedores respeta dos condiciones que fijó el Gobierno argentino: reducción de la tasa de interés (que baja del 7% al 3%) y un importante alivio de vencimientos en los próximos años (la carga se reduce en USD 42.500 millones en los primeros cinco años y a USD 37.700 millones en los próximos diez, sumando ley local y ley extranjera). El acuerdo también implica una quita de capital del 1,9% y el compromiso del Gobierno de revisar aspectos legales vinculados a las cláusulas de acción colectiva.

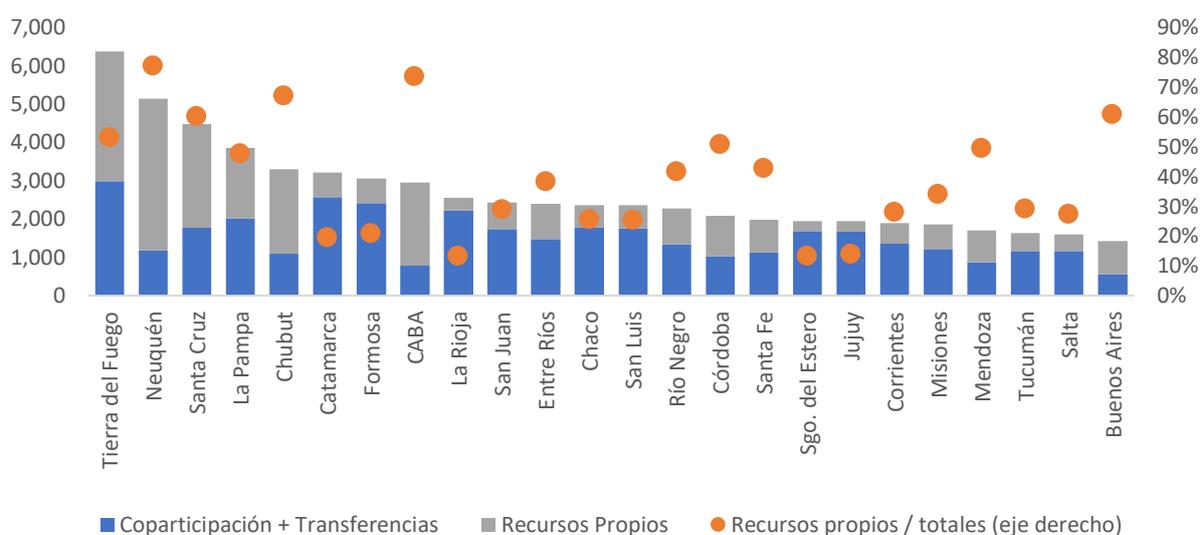
La reducción de la tasa de interés a menos de la mitad (del 7% al 3%) es el elemento del acuerdo que busca darle sostenibilidad a la deuda. La idea detrás de esto es que la tasa de interés no sea superior al ritmo al cual puede crecer la economía (y la capacidad exportadora) en el largo plazo. Además, el importante alivio en la carga de vencimientos durante los primeros diez años tiene como objetivo dar mayor espacio externo y fiscal para la recuperación económica. También está asociado al acuerdo con el FMI que la Administración del presidente Fernández se encuentra renegociando y a una fuerte carga de vencimientos para los próximos años según el cronograma original (vencimientos de capital de USD 45.000 millones en 2020-2024, el 14% de la deuda pública total).

### Espacio fiscal provincial

El peso de los Gobiernos subnacionales de la Argentina es el mayor de la región, luego de Brasil, con una capacidad recaudadora equivalente al 24% de los ingresos totales del sector público consolidado. En los últimos quince años, los ingresos provinciales se incrementaron del 13,4% del PIB al 17% del PIB. Ese crecimiento se explica por la mayor masa de recursos transferidos por el Estado nacional, por el incremento de la recaudación del impuesto a los ingresos brutos (de base provincial) y, en menor medida, por la mejora en la recaudación de las contribuciones a la seguridad social.

Las provincias argentinas tienen, en promedio, una autonomía de ingresos del 50%. Es decir, solo la mitad de sus recursos provienen de la recaudación de impuestos provinciales. El restante 50% proviene de transferencias efectuadas por el Estado nacional. La autonomía de ingresos de las provincias tiene una alta correlación con el grado de desarrollo. En algunas provincias del norte (Jujuy, La Rioja y Santiago del Estero), con un menor grado de desarrollo relativo (medido, por ejemplo, por el producto per cápita), los recursos propios no superan el 14% del total de ingresos, mientras que, en el otro extremo, en la ciudad de Buenos Aires, Chubut y Neuquén, con mayor grado de desarrollo, los recursos propios alcanzan el 67% (Gráfico 17).

**Gráfico 17. Recursos tributarios per cápita en dólares (2018, según tipo de recurso)**



Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía de la Nación.

La magnitud de los ingresos propios varía en cada provincia, dependiendo de la distribución de las bases tributarias correspondientes, la propiedad y el mecanismo de apropiación de los recursos naturales no renovables, las capacidades administrativas y el esfuerzo tributario de las distintas jurisdicciones, entre otros factores. Entre ellos, cobra especial relevancia la recaudación propia asociada al tipo de recurso natural preponderante en la provincia, habida cuenta de que el agente recaudador es distinto según se trate de hidrocarburos u otros recursos naturales.

La regalía hidrocarburífera es el derecho a cobrar una compensación por la extracción del producto hidrocarburífero por parte del dueño del recurso. En las provincias del sur, el ingreso por este concepto representa cerca del 20% de los ingresos totales. Esto significa que por el hecho de contar con este recurso natural tienen una mayor autonomía que, por ejemplo, las provincias del norte, especializadas en productos donde el ente que recauda es el Estado nacional. En el país contrasta significativamente la importancia que tienen las regalías hidrocarburíferas en los ingresos totales fiscales (cercana al 6%) con su contribución a la desigualdad de esos ingresos a nivel subnacional (explican el 16% de esa desigualdad) (CEPAL, 2017). De modo más general, la asignación asimétrica de los ingresos entre provincias con recursos naturales no renovables y provincias sin estos recursos y limitados e insuficientes mecanismos de compensación hace que la especialización en dichos recursos naturales sea en parte responsable del alto nivel de desigualdad en los ingresos fiscales en un mismo nivel de gobierno.

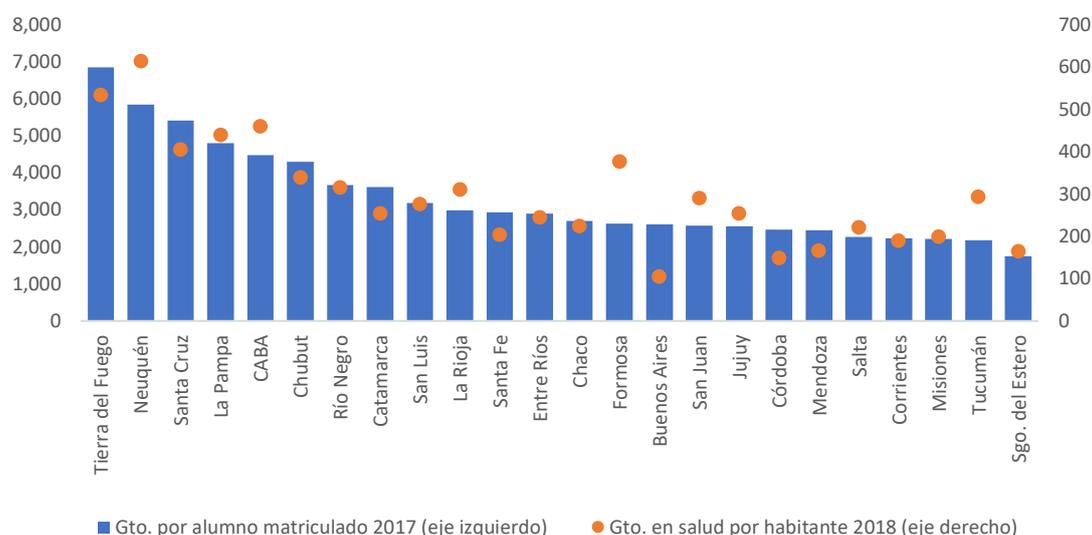
Además, dentro de los ingresos tributarios provinciales, las principales fuentes de ingresos son las que provienen del impuesto a los ingresos brutos, el impuesto inmobiliario y el impuesto a los sellos.<sup>55</sup> De acuerdo con sus características, estos impuestos se encuentran vinculados al desarrollo productivo de cada jurisdicción. En la ciudad de Buenos Aires, esos tributos representan el 64% del total de ingresos, mientras que, en Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, San Juan y Santiago del Estero no alcanzan a cubrir el 12% de sus ingresos.

Como fue señalado, a nivel provincial el espacio fiscal tiene importantes particularidades asociadas no solo a la especialización productiva en el territorio, sino también a la configuración institucional particular que caracteriza tanto los ingresos (ente recaudador de impuestos, coparticipación) como los gastos (descentralización). Respecto al gasto, las provincias destinan, en promedio, un 56% de su gasto total en partidas sociales, asociadas principalmente a la descentralización de los gastos en educación (26%) y salud (10%) que tuvo lugar en la década de 1990. Las diferencias entre las provincias en relación con el tipo de gastos sobresalen cuando se observan las magnitudes en cada una de ellas, en lugar de considerar la participación dentro de las erogaciones totales. Por ejemplo, la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Formosa tienen un gasto en educación que representa el 22% de las erogaciones totales. Sin embargo, ese porcentaje se traduce en un gasto anual por alumno (en 2017) de USD 4.485 en la ciudad de Buenos Aires contra USD 2.635 en Formosa. Las diferencias entre provincias también se plasman en relación con el gasto en salud. Por ejemplo, Neuquén tiene un gasto anual por habitante (en 2018) de USD 614 y la provincia de Buenos Aires de USD 103. El proceso de descentralización del gasto social contribuyó a profundizar la desigualdad y la cantidad y la calidad de las prestaciones, en el marco de un desarrollo productivo regional sumamente desequilibrado.

---

55. El impuesto a los ingresos brutos logra generar una recaudación significativa con una baja alícuota por gravar reiteradamente la misma base imponible, a partir de su aplicación a cada una de las etapas de producción, distribución y comercialización. Si bien representa una importante fuente de ingresos para las provincias, este impuesto es cuestionado por gravar reiteradamente la misma base imponible. El impuesto inmobiliario se rige por la valuación que tenga el inmueble según superficie y construcción y la tasa que se fije según la potestad establecida en cada provincia. El impuesto a los sellos alcanza a las escrituras públicas o instrumentos de cualquier naturaleza u origen por los que se transfiere el dominio o se otorgue la posesión de inmuebles, contratos de locación y sublocación de inmuebles en los que se desarrollen actividades comerciales

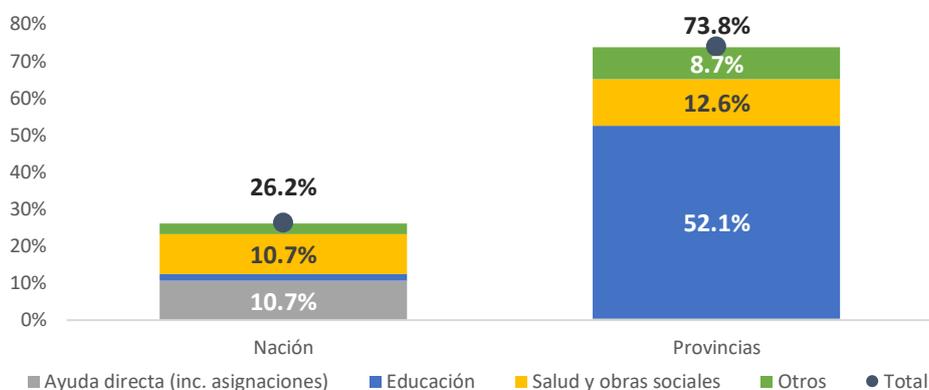
**Gráfico 18. Inversión en educación (por alumno matriculado) y en salud (per cápita), en dólares (2017, según provincia)**



Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía de la Nación y del Ministerio de Educación.

A diferencia del gasto social del Estado nacional que se encuentra concentrado en los adultos mayores a partir de las erogaciones de jubilaciones y pensiones, el gasto social de las provincias está concentrado en la inversión social destinada a la niñez y adolescencia, fundamentalmente a través de las partidas de gasto en salud y educación. Entre 2005 y 2017, las provincias ejecutaron el 73,8% de la inversión social dirigida a la niñez y adolescencia del sector público consolidado (Gráfico 19). En particular, del gasto en educación destinado a la niñez y adolescencia del sector público consolidado, las provincias ejecutaron el 96,5% y del gasto en salud y obras sociales el 54% (Ministerio de Hacienda y UNICEF, 2019). Esto refleja que las diferencias en la autonomía de ingresos y la descentralización del gasto social contribuyen a la profundización de la inequidad en el gasto destinado a los niños y adolescentes.

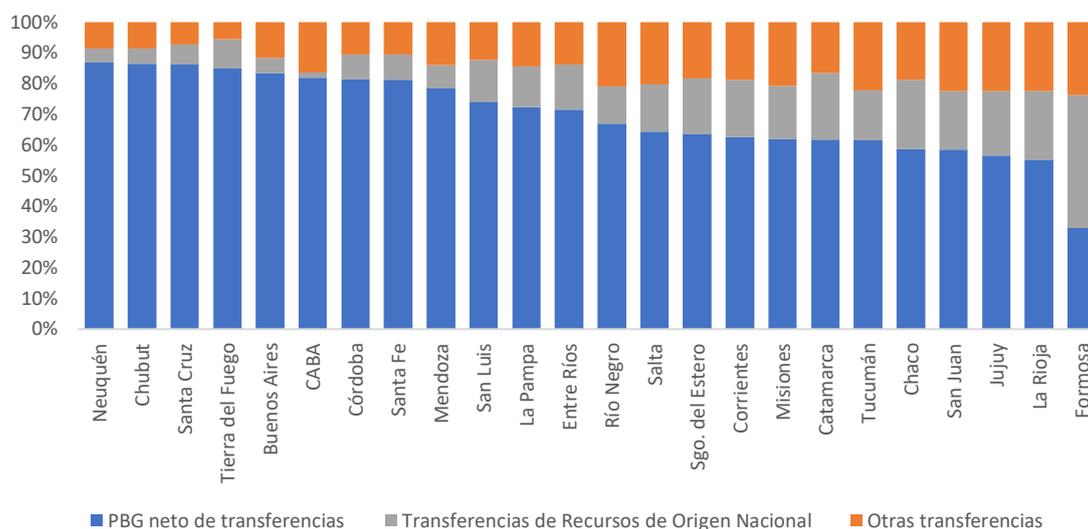
**Gráfico 19. Inversión a la niñez y adolescencia (en % de la inversión a la niñez y adolescencia del sector público consolidado. Promedio período 2005-2017)**



Fuente: Ministerio de Economía de la Nación y UNICEF (2019).

Las transferencias de recursos de origen nacional a las provincias, junto con otras transferencias corrientes y de capital, son el mecanismo principal que tiene el Estado nacional para disminuir las desigualdades territoriales. La actual Ley de Coparticipación, de 1987, es un régimen de emergencia con coeficientes fijos que sigue vigente, aunque con cambios recurrentes. Como se mencionó anteriormente, la ciudad de Buenos Aires tiene un producto bruto por habitante que es 7,1 veces mayor al de Formosa. De no existir la coparticipación federal de impuestos y las transferencias sociales de alcance nacional (como la asignación universal por hijo, ayuda escolar o asignación por embarazo, entre otras), la diferencia sería aún mayor. En este sentido, si al producto bruto por habitante se le sustrajeran las transferencias de recursos de origen nacional a las provincias y el gasto en transferencias de la Administración nacional (incluidos programas sociales y pagos de jubilaciones y pensiones), la ciudad de Buenos Aires tendría un producto por habitante 17,6 veces mayor que la provincia de Formosa. Esto es un claro ejemplo de cómo los mecanismos vigentes tienden a atenuar las desigualdades, aun con las limitaciones que tiene el actual esquema de distribución de los recursos nacionales.

**Gráfico 20. Contribución de las transferencias en el producto bruto geográfico (2018)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

### 3. INFRAESTRUCTURA

Las infraestructuras desempeñan un papel clave en cada una de las tres dimensiones del desarrollo sostenible que se aborda en este documento (la económica, la social y la ambiental). Abarcan desde los recursos humanos y materiales empleados para su construcción y mantenimiento hasta su capacidad para generar actividad económica y para potenciar la productividad de los restantes sectores económicos, impactando en el desarrollo social y el cuidado del medio ambiente. Desde escuelas, hospitales y carreteras hasta redes de suministro de energía y de agua, las infraestructuras constituyen un elemento central de la integración del sistema económico y territorial de un país, facilitan la reducción de los costos asociados a la producción y el consumo de los servicios, mejoran el acceso a los mercados de bienes e insumos y permiten incrementar la cobertura y la calidad de los servicios provistos a la población. Garantizar el acceso por igual a los servicios que proveen las

infraestructuras es una aspiración consagrada en muchos de los ODS, permitiendo a la población mejorar su calidad de vida, ejerciendo su derecho a la salud, la educación, la vivienda, la movilidad, las comunicaciones.

Como ya se mencionó, además de las características de la estructura productiva, la competitividad argentina está fuertemente condicionada por sus carencias de infraestructura; esto es en especial relevante en lo que respecta a la logística y el transporte, que resulta insuficiente para el tamaño del país (es el octavo de mayor superficie) y añade importantes costos de transporte para que la producción pueda ser distribuida en el interior del territorio nacional (o a los puertos para su exportación) a precios competitivos. En particular, la preponderancia que tiene el transporte automotor en el transporte de cargas da lugar no solo a mayores costos relativos (respecto, por ejemplo, a los que se derivarían del traslado en ferrocarril), sino que también resulta ineficiente en términos de cuidado del medio ambiente. Esto agudiza los desafíos que en materia de competitividad enfrentan los sectores productivos en el interior de los establecimientos. El problema del transporte se expresa con mayor gravedad en las provincias más alejadas del centro del país, que deben atravesar mayores extensiones del territorio para llegar a los principales mercados de consumo o bien al puerto. En particular, en la zona norte del país, que de por sí presenta mayores desafíos en términos productivos y sociales, se añaden otros déficits de infraestructura que tienen que ver con el acceso al agua o a la energía, que no solo afectan la calidad de vida de la población, sino también las posibilidades de potenciarse en términos productivos.

La Argentina presenta un rezago en las clasificaciones de competitividad de infraestructura, ubicándose en la mitad de los *rankings* a nivel mundial, lo que supone amplias oportunidades de mejora. La inversión en infraestructura representa el 2,5% del PIB y la calidad del *stock* de infraestructura es inferior a la esperada teniendo en cuenta el nivel de desarrollo del país (UNOPS, 2020). Para cerrar la brecha de infraestructura<sup>56</sup>, el país debería duplicar el nivel de inversión como porcentaje del PIB durante los próximos quince años. Esta sería una oportunidad para contar con infraestructuras resilientes que permitan alivianar los impactos de fenómenos adversos y a garantizar la continuidad de servicios básicos y de actividades primordiales

Tomando como referencia su PIB per cápita, la Argentina se sitúa por debajo del nivel esperado de desarrollo en el sector del transporte, supera ligeramente las expectativas en los sectores de energía y telecomunicaciones, y en el sector de agua y saneamiento muestra una brecha positiva y significativa a nivel nacional, que, sin embargo, se encuentra bastante por debajo de la norma en algunas provincias del país.

Dentro del sector transporte, los indicadores muestran brechas negativas significativas, entre las que se destacan el insuficiente *stock* de vías férreas, de carreteras pavimentadas y la deficiente calidad de la infraestructura. El *stock* total de caminos y la calidad de la infraestructura portuaria también son deficientes, aunque en menor medida. El país se enfrenta a retos importantes en términos de transporte y logística, en especial en los sectores de aduanas, calidad logística y competencia e infraestructura.

La Argentina registra brechas positivas en términos del acceso a la electricidad y la participación privada en la inversión sectorial. Si bien el consumo de energía per cápita está en línea con el nivel de desarrollo del país, la insuficiente disponibilidad de energía es una limitación activa del crecimiento a largo plazo, al igual que la inadecuada cantidad de energía disponible y los altos costos marginales.

---

56. La metodología citada en el informe de UNOPS (2020) mide la brecha de cada una de las dimensiones como la distancia entre el valor observado y el valor esperado para el nivel de desarrollo del país. Para más información ver: “Notas de infraestructura de país: Argentina”, Gabriel Sánchez y Santiago Massia (BID, 2019), y “Development Diagnostics for the Southern Cone”, Borensztein, E., T., S. Miller, G. Sánchez y P. Valenzuela (BID, 2014). Lo resaltado no figura en la bibliografía.

Respecto a la infraestructura en telecomunicaciones, el país registra una brecha positiva y significativa en el número de usuarios de internet y de teléfonos celulares, pero el número de suscriptores de banda ancha fija es inferior al que le correspondería dado el nivel de desarrollo del país. Cuando se analiza un indicador estrechamente relacionado con la mejora de la productividad, como el nivel de absorción tecnológica de las empresas, hay una brecha negativa importante. La Argentina muestra indicadores relativamente favorables en relación con el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, pero muestra deficiencias en términos de la calidad y el costo de estas tecnologías.

Por último, el sector de agua y saneamiento de la Argentina viene recuperando su atraso en la cobertura de agua y cloacas, pero aún requiere de mejoras en la calidad y eficiencia de los servicios. En los mayores aglomerados urbanos, el 90% de los hogares tiene acceso a la red pública de agua corriente y el 71% a la red pública de cloacas, pero el acceso a servicios mejorados de agua y saneamiento es marcadamente inferior en las zonas rurales. El tratamiento de aguas residuales se estima entre el 15 y el 20% de las aguas recolectadas.

El Reporte Global de Competitividad, del Foro Económico Mundial, mide la posición de los países en torno a indicadores de la calidad de los diversos componentes del pilar de infraestructura; para 2019, la Argentina presentaba indicadores por encima de la media mundial en:

- conectividad de la red vial (índice 94,5/100);
- densidad de la red ferroviaria (6,4 km de línea cada 1.000 km<sup>2</sup> de superficie);
- conectividad aeroportuaria (posición 48/141 a nivel mundial);
- conectividad a la red marítima global (52/141);
- porcentaje de la población con acceso a energía eléctrica (98,8%);
- exposición a agua insegura para el consumo (8,2% de la población);
- confianza en el sistema de provisión de agua (5,3/7);
- cantidad de teléfonos celulares (84/100 personas);
- suscripciones a banda ancha celular (81/100 personas).

En cambio, la Argentina luce rezagada en los siguientes indicadores vinculados a la infraestructura:

- calidad de la red vial (índice 3,6/7);
- eficiencia de servicios ferroviarios (2,7/7);
- eficiencia de servicios portuarios (3,9/7);
- calidad en transmisión y distribución de energía eléctrica (13% de pérdidas).

Las evaluaciones comparativas del Foro Económico Mundial, el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial y el diagnóstico sectorial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) permiten deducir una situación en la que la Argentina presenta indicadores relativamente positivos en lo que hace a su *stock* de obras de infraestructura, pero muestra deficiencias en la calidad de los servicios que ofrecen dichas infraestructuras.

Un estudio cualitativo de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS, por sus siglas en inglés) (2020) muestra el estado actual de los distintos aspectos del sistema de gobernanza de la realización de obras de infraestructura en el país. Este sistema enfrenta desafíos de capacidad en las etapas de planificación, entrega y gestión del desarrollo de infraestructura. La Argentina cuenta con un instrumento de planificación territorial, el Plan Estratégico Territorial (PET), cuya última actualización data de 2018. El PET es el punto de partida para el análisis y la evaluación del Sistema de Planeamiento de la Infraestructura en la Argentina y ha mostrado continuidad a lo largo de Gobiernos de distinto signo político. El PET y los diversos planes sectoriales

(de agua, de infraestructura vial, de vivienda, de carga ferroviaria, de puertos y vías navegables, etc.) contienen información de las carencias observadas en materia de infraestructura, pero hay todavía espacio para asegurar que las inversiones por realizar respondan a un análisis de oferta y demanda basado en evidencia.

Además, a pesar de que la Constitución Nacional promueve el desarrollo territorialmente equilibrado, aún no existe una ley de ordenamiento territorial que lo materialice. Al faltar una ley nacional que exprese los alcances de la delegación constitucional, las provincias terminan por ser las principales responsables del ordenamiento territorial. No obstante, solo cinco de las veinticuatro jurisdicciones –Santa Fe, Córdoba, Mendoza, Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– cuentan con normativa de ordenamiento territorial. Al no tener limitaciones en el ejercicio de su capacidad territorial, las jurisdicciones adoptan criterios y contenidos disímiles y fragmentados, por lo que existe en el país una muy diversa legislación y regulaciones para el desarrollo regional-espacial.

**Gráfico 21. Diagrama de puntuación para los niveles de capacidad de infraestructura a lo largo del ciclo de vida de la infraestructura en el país (sobre un máximo de 10)**



Fuente: UNOPS (2020).

Por último, en lo que se refiere al marco normativo de adquisiciones públicas argentinas, como se ha mencionado en el capítulo anterior, al menos en lo relativo al Gobierno central, se han observado avances. Sin embargo, aún se mantienen vigentes normas muy antiguas, que correspondería modernizar, armonizar y jerarquizar a través de una ley integral y holística, que dé unicidad al marco de las adquisiciones y, en lo posible, sea adoptada también por los Gobiernos provinciales y municipales.

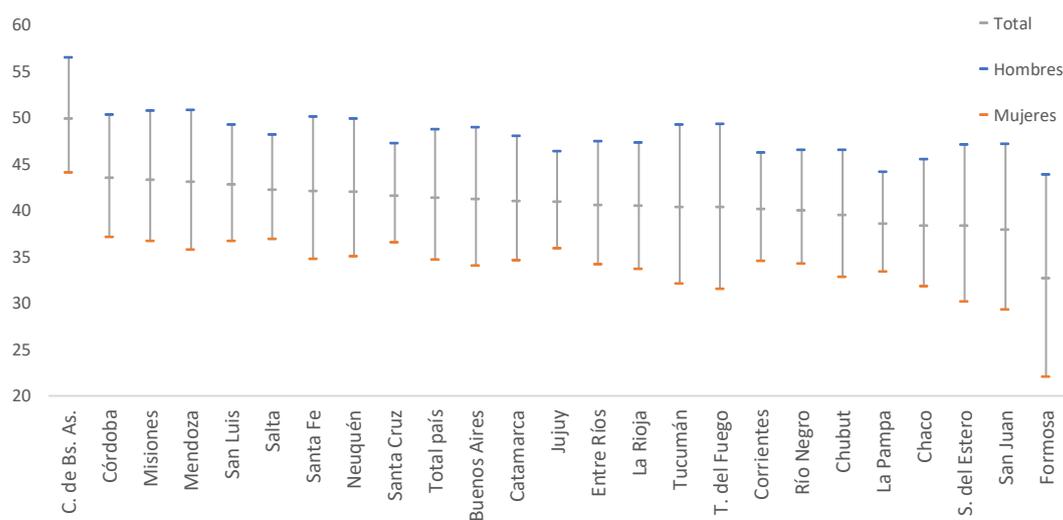
## 4. MERCADO DE TRABAJO

El mercado de trabajo es el principal eslabón que conecta la esfera productiva con la situación socioeconómica de la población. Más del 75% del ingreso de los hogares proviene del mercado de trabajo, por lo que sus

limitaciones y desafíos resultan cruciales para entender la desigualdad, la pobreza y otras dimensiones sociales, que son abordadas en el próximo capítulo.

Una primera característica estructural por destacar del mercado de trabajo argentino es que exhibe tasas relativamente bajas de actividad y de empleo, siendo inferiores a las de países desarrollados, pero también a las de países de la región de sim

**Gráfico 22. Población ocupada de 18 años y más (2018, en % de la población total)**



Fuente: CEPAL

Cuando se analiza la situación por sexo, la participación en el mercado de trabajo remunerado resulta más baja para las mujeres que la de sus pares en países de la región de similar nivel de desarrollo. Aun cuando la tasa de actividad femenina tuvo un crecimiento importante desde la década de 1970, dicho aumento se hizo más modesto durante el siglo XXI, persistiendo en la actualidad una marcada brecha de género. Según los datos del INDEC para el primer trimestre de 2020, la tasa de actividad para la población de 14 años y más fue del 58,6% en promedio, siendo para los varones del 68,7% mientras que para las mujeres del 49,5%. Asimismo, ellas enfrentan mayores dificultades para incorporarse en el mercado de trabajo remunerado cuando pertenecen a deciles de ingresos más bajos (la brecha es muy pequeña en los deciles más altos), tienen responsabilidades de cuidado (especialmente con hijas/os menores de 6 años) o cuando alcanzan menores niveles educativos.

La prevalencia de estas brechas entre mujeres y varones responde a dinámicas laborales diferentes pero articuladas, que reflejan no solo las inequidades y los estereotipos que se manifiestan en el mercado laboral, en el ámbito del trabajo productivo, sino también la desigual división sexual del trabajo en el interior de los hogares, en el ámbito del trabajo reproductivo. La organización del trabajo, en sentido amplio (“productivo” y “reproductivo” o trabajo remunerado y no remunerado), responde a un sistema de género que opera junto al sistema económico en virtud del cual las mujeres que participan del trabajo no remunerado forman parte, indirectamente, del proceso productivo al participar en la reproducción de fuerza de trabajo. Sin embargo, este tipo de trabajo no tiene remuneración (y muchas veces carece de reconocimiento) y socava la autonomía económica de quienes lo ejercen, ya que le pone trabas de tiempo a la posibilidad de ingresar al mercado

laboral o al ejercicio de otros derechos como la capacitación, la profesionalización y el autocuidado (CEPAL, 2017). En la Argentina, de hecho, mientras que el 89% de las mujeres participa en actividades de trabajo doméstico no remunerado, solo el 58% de los varones lo hace; al mismo tiempo, ellas dedican el doble del tiempo a dichas tareas: 6,4 horas diarias frente a 3,4 horas que les dedican los hombres (INDEC, Encuesta de trabajo no remunerado y uso del tiempo, 2013).

La persistencia en el tiempo de estas brechas de género responde además a la relación familia-mercado-Estado en la provisión de servicios de cuidado; a la estratificación por nivel socioeconómico en el acceso a las condiciones para la autonomía femenina (como el goce de derechos sexuales y reproductivos y la educación); y, finalmente, a variables asociadas a los ciclos y a las estructuras económicas (recesiones, persistencia de discriminación en el mercado laboral) que han limitado la sostenibilidad en el tiempo de los logros parciales en estos aspectos (Díaz Langou *et al.* 2019).

Finalmente, desde un punto de vista etario, los y las jóvenes (hasta 24 años) presentan menores tasas de actividad, lo cual resulta coherente con la etapa estudiantil. Sin embargo, puede advertirse que en esta edad ya comienza a consolidarse la división sexual del trabajo<sup>57</sup> y que quienes se vuelcan al mercado de trabajo sufren una incidencia del desempleo notablemente mayor que sus pares de 25 años o más: la brecha es de más de 15 puntos porcentuales para el total, 18,4 puntos porcentuales para las mujeres y 13,8 puntos porcentuales para los varones (OIT, <https://www.ilo.org/wesodata>).

Los déficits respecto a la cantidad de empleo que se genera en el mercado de trabajo se tradujeron en una tasa de desempleo del orden del 10,4% en el primer trimestre de 2020. Si bien en los últimos quince años esta tasa se ha reducido considerablemente, desde 2014 se mantiene estancada, con un incremento en los años recientes. Los déficits cuantitativos de empleo son particularmente graves entre los integrantes de hogares de menores ingresos. La brecha en el desempleo entre el quintil más alto y el más bajo es de más de 17 puntos porcentuales para los varones y de 21 puntos porcentuales para las mujeres entre los jóvenes, y entre las mujeres jefas o cónyuges de hogar con tenencia de menores. A nivel geográfico, la falta de empleos vis a vis las personas que los buscan es más grave en el centro del país. Como se verá en el próximo capítulo, la carencia de oportunidades laborales para estos segmentos de la población da cuenta de las dificultades y las barreras que encuentran los sectores en situación de vulnerabilidad para superar la situación de pobreza.

A diferencia de otros países de la región, y sin perjuicio de las bajas de actividad y de empleo, la Argentina se destaca asimismo por tener tasas de asalarización relativamente elevadas dentro de los ocupados mayores, resultado tanto de la mencionada diversidad productiva como de la extensión y el desarrollo de la institucionalidad laboral que, aun con vaivenes, ha logrado preservarse en el país. Una parte importante de los asalariados (el 64,2%, primer trimestre de 2020) son formales, con acceso a la seguridad social, los que constituyen la base del denso entramado sindical que caracteriza al país.

En la Argentina existe una totalidad de 1.676<sup>58</sup> sindicatos con personería gremial, con capacidad de representación en la negociación colectiva de gran parte del colectivo de trabajadores y un total de 1.740 sindicatos con

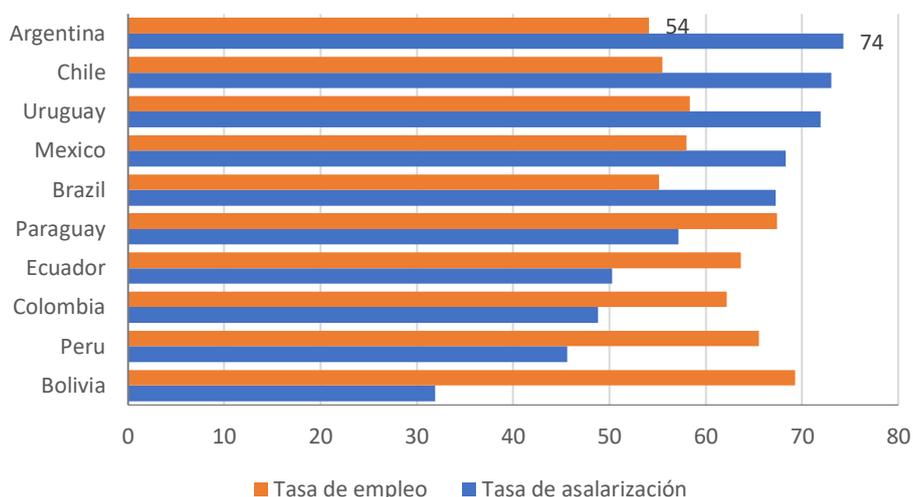
---

57. Si bien entre las mujeres se observa una sostenida reducción de la tasa de actividad en los últimos quince años, asociada a cambios positivos en las trayectorias educativas, los estudios señalan que las responsabilidades sociales de cuidado ocupan una porción importante del tiempo de las mujeres jóvenes, lo que limita sus posibilidades de participar del mercado de trabajo (De León, 2017). Además, en todas las fuentes se confirma que este grupo de mujeres que dedican tiempo a funciones y tareas de cuidado constituye la mayor proporción de las personas jóvenes mal llamadas “ninini” o “triple ni” en nuestro país (jóvenes que no estudian, no trabajan, ni buscan trabajo). Los datos de la última Encuesta Nacional de Jóvenes (ENJ) coinciden con este escenario: el 67% de la juventud que no estudia, no trabaja y no busca trabajo son mujeres que realizan actividades de cuidado en sus hogares (INDECENJ, 2014) (Díaz Langou *et al.*, 2019).

58. <http://dnasconsulta.trabajo.gob.ar/default.aspx>

inscripción (pueden ejercer la representación de los trabajadores, pero no participar en las negociaciones colectivas). Las relaciones laborales en el país se encuentran estructuradas sobre tres pilares centrales: la negociación colectiva centralizada (fundamental para la dinámica salarial de estos trabajadores), el modelo de unicidad sindical y el rol del sindicato como agente social prestador de servicios, en particular de salud y asistencia social a sus representados. Esta institucionalidad laboral ha ido cambiando en el tiempo, incorporando institutos de protección no contributivos, mecanismos de determinación salarial *ad hoc* según el ciclo económico e incluso admitiendo actores sociales que representan a los trabajadores informales y de la economía popular en el entramado sindical, lo que complementa la estructura tradicional de la matriz sindical. Ahora bien, a pesar de contar con un movimiento sindical consolidado, y de la sanción de la ley de cupo sindical (Ley N° 25.674 del año 2002), aún persiste una representación insuficiente de mujeres en los sindicatos, especialmente en los espacios de dirección, temática en la que se ha venido avanzando pero que todavía constituye un desafío de magnitud.

**Gráfico 23. Tasas de asalarización y tasas de empleo (países seleccionados alrededor de 2019)**



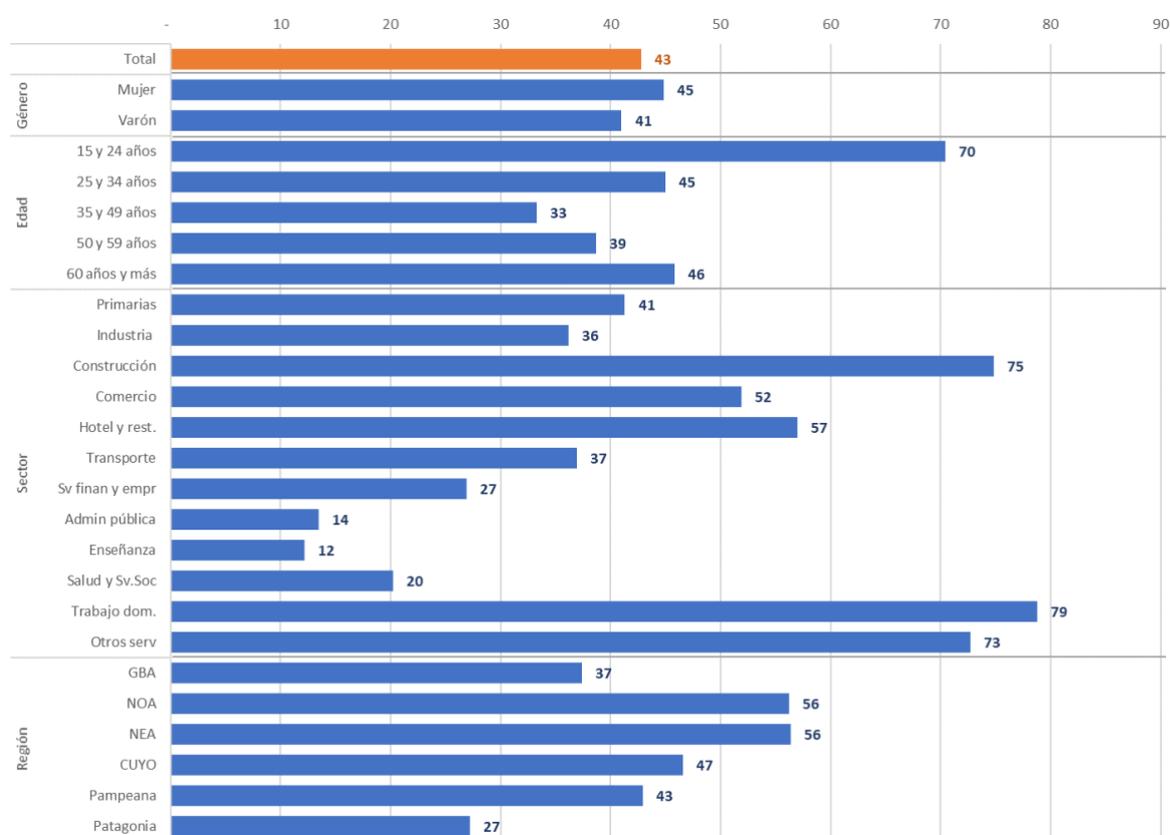
Fuente: OIT, ILOSTAT.

No obstante, otro rasgo estructural del mercado de trabajo es la informalidad laboral, que indica el déficit de calidad del empleo. Aun cuando la informalidad es menor que la de otros países de la región, e incluso después de que en la primera década del siglo XXI se haya logrado una mejora en los niveles de formalización, el 43% del total de los trabajadores aún se encuentra en un trabajo que no le brinda acceso a sus derechos laborales ni a la seguridad social. La informalidad laboral<sup>59</sup>, además de su impacto en los trabajadores y sus familias, también

59. En esta sección se utiliza principalmente la Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad de 2018, que identifica a los trabajadores informales como a aquellos: (i) asalariado, ocupado en relación de dependencia, al que su empleador no le realiza descuento jubilatorio, es decir que no se encuentra registrado en el sistema de seguridad social; y (ii) independientes, la informalidad se determina a partir del no pago de la jubilación (bajo ninguna de sus formas, esto es: monotributo, monotributo social, autónomos, caja provincial o profesional). La razón de usar dicha encuesta radica en que mide la informalidad laboral de los trabajadores independientes, a diferencia de la EPH, que, aunque brinde datos más actuales, solo permite tener una magnitud de la informalidad entre los asalariados.

resulta un desafío para las empresas (competencia desleal) y para el propio Estado (menores ingresos impositivos, mayor gasto en la provisión de protección social a estos trabajadores, mayor dificultad para implementar políticas anticíclicas y de sostenimiento del empleo/ingresos). Ese nivel de informalidad para el total de trabajadores es el promedio de un 35% de informalidad para los asalariados y un 65% para los trabajadores por cuenta propia, distinción importante habida cuenta de las políticas particulares que cada una de estas formas de inserción laboral requiere. Las desigualdades en la calidad del empleo de los trabajadores también son especialmente graves en términos de territorio, edad, género, sector de actividad y tamaño de las empresas.

**Gráfico 24. Incidencia de la informalidad laboral en el total de ocupados (2018, en %)**



Fuente: Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad, 2018.

Las provincias más rezagadas en términos productivos también presentan los mayores niveles de informalidad laboral. En las provincias del NOA y del NEA, cerca del 80% de los trabajadores por cuenta propia es informal. Aunque, por su alta densidad poblacional, los trabajadores informales de la Región Pampeana y el Gran Buenos Aires explican más del 65% de la tasa promedio. Las brechas de productividad y la heterogeneidad del entramado productivo, por su lado, tienen también su correlato en la calidad del empleo generada. Los sectores de actividad como la construcción, hoteles y restaurantes, el servicio doméstico y servicios sociales son los que más aportan a este problema, no solo por tener tasas específicas altas, sino también por la cantidad de

trabajadores que absorben. Las actividades primarias, aunque absorben menos empleo, tiene una alta proporción de sus trabajadores en la informalidad (entre los asalariados llega al 46%). La informalidad laboral también resulta alta en las pequeñas empresas: alcanza a más del 65% de los trabajadores empleados en unidades productivas de hasta cinco trabajadores.

La situación de los jóvenes de hasta 24 años en el mercado de trabajo no solo se caracteriza por la desocupación ya mencionada, sino también por la altísima incidencia de la informalidad (el 70% en promedio, el 66% de los asalariados y el 88% de los cuentapropistas). El grupo etario que le sigue, hasta 34 años, tiene menores tasas específicas, pero mayor importancia en el total de ocupados y es el de mayor contribución al total de informales. Esta mayor incidencia de la informalidad entre los jóvenes no se debe exclusivamente a un efecto composición, o sea a que los trabajadores jóvenes se inserten en sectores con una mayor incidencia de la informalidad, sino que, incluso dentro de un mismo sector de actividad, los trabajadores jóvenes presentan mayor incidencia de la informalidad que los de mayor edad. Por último, aunque no menos relevante, las mujeres presentan en promedio una baja calidad en sus inserciones laborales, especialmente grave, con guarismos superiores al 50%, en algunos sectores de actividad muy feminizados, como el servicio doméstico, servicios sociales y comunitarios y hoteles y restaurantes.

Asimismo, la baja calidad del empleo, asociada al tipo de especialización productiva, tiene un impacto importante en el nivel y en la brecha de las remuneraciones entre provincias. La prevalencia de trabajadores en inserciones de baja productividad se traduce no solo en ingresos menores, sino también en una mayor vulnerabilidad a la pobreza. Para el promedio del país, la tasa de pobreza alcanza al 47% entre los asalariados informales y al 46% entre los trabajadores por cuenta propia de baja calificación, mientras que es del 16% para los asalariados formales.

**Gráfico 25. Ingreso de la ocupación principal y ocupados en sectores de baja productividad**



Fuente: CEPAL. Nota: Las líneas que separan los cuadrantes corresponden al promedio nacional.

Asimismo, la brecha en el salario medio mensual entre hombres y mujeres es del 22% (Díaz Langou *et al.*, 2019). Cabe mencionar la persistencia de sectores laborales feminizados/masculinizados y de las brechas digital, educacional y empresarial, donde la segregación horizontal se asocia a un salario diferencial. Es importante notar también la situación de particular exclusión y precarización laboral de las mujeres migrantes y de las mujeres trans.

#### 4.1. GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Además de este panorama general, existe un conjunto de problemáticas del mercado de trabajo en segmentos poblacionales específicos que es necesario abordar en su particularidad. Si bien el trabajo infantil es parte de estas problemáticas, el tema no se aborda en esta dimensión económica, sino que, por sus complejas características, se trata en el marco de la dimensión social.

##### Trabajo forzoso

El país cuenta con grandes avances en la lucha contra la trata en términos normativos y de políticas de persecución del delito y asistencia a la víctima, pero continúa siendo un desafío darle mayor visibilidad y fortalecer la lucha contra la trata con fines de explotación laboral. Un aspecto importante consiste en contar con una visión holística de los delitos de trata (justicia federal) y los delitos conexos (justicia ordinaria): explotación laboral, trabajo forzoso, trabajo infantil, reducción a la servidumbre. Esta falta de integración de la información podría derivar en un subregistro del fenómeno. De acuerdo con el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Víctimas Damnificadas por el Delito de Trata en el período comprendido entre abril de 2008 y el 31 de agosto de 2019, inclusive, se han rescatado y/o asistido a un total de 14.505 víctimas. De ellas, el 51% eran de nacionalidad extranjera y el 57% fueron rescatadas y/o asistidas por trata con fines de explotación laboral<sup>60</sup>.

##### Migrantes

Las personas migrantes representaban, según el Censo de 2010, un 4,5% de la población total. Tradicionalmente, las migraciones internacionales que recibe la Argentina tienen carácter laboral, llegan al país en edades laborales activas y se incorporan en su mayoría al mercado de trabajo local. En efecto, mientras la población en edad de trabajar de los migrantes representa el 78,1%, entre los nativos alcanza solo al 65,6%. Además, registran mayores tasas de empleo y menores de desocupación. Los trabajadores migrantes pueden experimentar algunas dificultades en el acceso al empleo, pero el problema central al que se enfrentan es la calidad y las condiciones del trabajo al que acceden. El nivel de subocupación es más alto, tienen tasas de informalidad 11 puntos porcentuales superiores a las de los nativos y salarios un 14% inferiores. La inserción laboral de los migrantes además posee particularidades geográficas de relevancia: es en especial grave entre las mujeres en el centro del país (donde se encuentran mayoritariamente concentrados) que se desempeñan en el rubro del servicio doméstico con salarios un 31% inferiores a las del promedio nacional (Ministerio de Producción y Trabajo, 2018).

Con respecto a la inserción laboral, los principales desafíos continúan vinculados con la documentación con la que cuenta una porción significativa<sup>61</sup> de la población de interés. El Certificado de Residencia Precaria sigue

---

60. Información disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas\\_trata\\_2008\\_31agosto2019pdf.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_trata_2008_31agosto2019pdf.pdf)

61. Es importante considerar que cuentan con Certificado de Residencia Precaria los solicitantes de asilo, las personas que se encuentran tramitando su residencia a través de alguna de las categorías migratorias previstas en la Ley 25.871 –i.e., personas venezolanas– y los beneficiarios de programas de visado humanitario cuyo DNI se encuentra vencido, entre otros.

siendo un obstáculo en la búsqueda de empleo, porque quienes ofrecen oportunidades laborales lo desconocen o les genera desconfianza<sup>62</sup>. Además, también afecta el acceso a programas gubernamentales destinados a personas desocupadas (i.e., Seguro de Capacitación y Empleo, Decreto 336/2006), para los cuales se exige el DNI como condición para el ingreso.

A su vez, la población de refugiados y solicitantes ha señalado que suele sobrellevar situaciones de precarización laboral para conservar un empleo, pero también dificultades tales como la imposibilidad de acomodar horarios por obligaciones familiares (cuidado de hijos/as pequeños/as, personas a cargo), y en particular, la mayoría de las mujeres han sido víctimas de acoso laboral. Otro grupo especialmente vulnerable en la búsqueda de empleo es el de las personas cuya edad supera los 40 años, ya que no suelen ser tenidas en cuenta por edad o por considerarlas sobrecualificadas.

Frente a los retos previamente enumerados, debemos referirnos a las oportunidades disponibles para fortalecer la empleabilidad de la población de migrantes y refugiados. Durante 2020, la estrategia para el abordaje de los desafíos debe brindar prioridad al involucramiento del sector privado en actividades vinculadas con la inserción laboral de la población de interés, por ejemplo, a través de la iniciativa Talento sin Fronteras, que promueve el compromiso del sector para la empleabilidad, capacitación y sensibilización de empresas. En el mismo sentido, el sector privado ha demandado información confiable de fácil acceso respecto de los perfiles laborales de la población de refugiados y migrantes. En respuesta a esto, debe desarrollarse una base de datos para el *matching* de la oferta laboral con el perfil de los postulantes, que recopile datos e información confiables en relación con el mercado laboral y las oportunidades que ofrece. Además, será igualmente importante el desarrollo de estudios de mercado que brinden una perspectiva sobre las ramas, los rubros y las actividades en las que existen mejores perspectivas para la inserción laboral de la población de interés.

Por último, resulta de suma importancia el trabajo con autoridades nacionales y locales en la búsqueda de alternativas para evitar la profundización de las diferencias en cuanto al acceso y la garantía de derechos laborales para personas que cuentan con un Certificado de Residencia Precaria. O bien, destinar esfuerzos a la creación de un formato de documentación que mejore las condiciones de inserción laboral y garantías de su marco regulatorio.

### **Pueblos indígenas**

De acuerdo con el Censo de Población de 2010 realizado por el INDEC, habitan en la Argentina casi un millón personas que se autoidentifican como pertenecientes o descendientes de más de 30 pueblos o etnias indígenas y que forman parte de cerca de 1.500 comunidades indígenas, de acuerdo con lo estimado por el INAI. Los miembros de estas comunidades enfrentan grandes dificultades para acceder al mercado de trabajo en condiciones dignas, como consecuencia de diversas problemáticas estructurales relacionadas con la persistencia de prácticas discriminatorias hacia ellos y las condiciones de pobreza extrema en las que viven muchas de estas comunidades.

La barrera cultural y la discriminación, que subyacen en conductas y prácticas de la cultura predominante, se hacen más notorias al momento de iniciar un emprendimiento, de encontrar un empleo y también de sostenerlo, lo que conlleva una fuerte estigmatización que recrudece las dificultades para acceder a un trabajo decente. Además, las actividades tradicionales donde se insertan se ven reducidas por el avance de la frontera agrícola y de las industrias extractivas sobre los territorios que usan y habitan las comunidades indígenas. Al

---

62. Ciertamente, no ha variado su formato como una hoja tamaño A4 que no acredita identidad, y que se limita a consignar datos sobre la persona, sus derechos –entre ellos, trabajar y obtener el CUIL– y su plazo de duración (90 días). A diferencia de otros documentos emitidos por autoridades públicas, no cuenta con ninguna medida de seguridad.

mismo tiempo, las prácticas y los conocimientos tradicionales de estos pueblos, que pueden constituir una oportunidad para el desarrollo económico atento a las consideraciones ambientales (por ejemplo, el turismo sostenible, la producción de productos locales o las artesanías), no suelen encontrar una remuneración acorde a su valor social.

Asimismo, las problemáticas que afrontan estas poblaciones se constituyen como un obstáculo adicional a su inserción en el mercado laboral: pobreza, acceso a la educación y la salud, barreras de género. En primer lugar, el porcentaje de hogares pertenecientes a estas comunidades con necesidades básicas insatisfechas es muy alto en relación con la población total, así como también es muy alta la incidencia de la malnutrición. Existen importantes dificultades en el acceso a la educación y el desempeño de los estudiantes de estos colectivos, siendo la tasa de analfabetismo de la población indígena de 10 años o más el doble que la de la población total. Con respecto al acceso a la salud, existen múltiples falencias del sistema de salud que dificultan el ejercicio de este derecho para este colectivo (vinculadas con la discriminación, la ruralidad y los problemas culturales y de lenguaje). De manera general, todas estas problemáticas son atravesadas transversalmente por cuestiones de género, siendo las mujeres aquellas con mayores barreras a la entrada a los mercados laborales formales. Por último, como consecuencia de todos los factores mencionados, son frecuentes las situaciones de discriminación, explotación y pérdida de la identidad cuando miembros de estas comunidades migran a aglomerados urbanos.

En este contexto, la inserción laboral de la población indígena presenta distintas particularidades. Según la encuesta realizada por el INAI sobre Grupos Convivientes (INAI 2014/2015 ECVPO), la proporción de ocupados en la población de 14 y más años asciende al 55%, llegando a 64% en el caso de los varones y descendiendo al 45% entre las mujeres, registros que son similares a los del total urbano nacional, aunque con una brecha de género menor. Como consecuencia de la situación de pobreza extrema en la que se encuentran los miembros de esta población, su mayor presencia en áreas rurales, desarrollando actividades laborales donde participa toda la familia (sea en cosechas o autoproducción para el consumo), la inserción laboral temprana es mucho más usual. Así, entre los adolescentes de 14 a 17 años, trabajan el 23% de los varones y el 18% de las mujeres, mientras que en el total urbano nacional las proporciones de ocupados eran mucho más bajas en estas edades: el 7% y el 5%, respectivamente. El resto de los tramos etarios registran una menor ocupación, es decir, más desempleo, aunque destaca la menor brecha de género entre esta población.

Un aspecto que da cuenta del bajo acceso a trabajos decentes por parte de la población indígena es que su tasa de asalarización es muy baja: apenas el 36% (el 40% entre los varones y el 28% en el caso de las mujeres, incluyendo el servicio doméstico) se desempeña en esa condición. También registran una altísima informalidad laboral, ya sea como asalariados o como cuentapropistas, pues 8 de cada 10 trabajadores de los pueblos originarios carecen de aportes a la seguridad social, situación que se agrava en el caso de las mujeres. Las proporciones de monotributistas o monotributistas sociales son mínimas. Entre los que sí tienen aportes a la seguridad social prevalecen los trabajadores dependientes del sector público. Esta débil inserción laboral, ya sea en la cantidad de empleo productivo como en la calidad y remuneración, muestra una de las facetas de altísima vulnerabilidad a la que se ven expuestos los integrantes de los pueblos indígenas (INAI 2014/2015 ECVPO).

### Personas con discapacidad<sup>63</sup>

Hay cerca de 3,5 millones de personas con discapacidad en la Argentina y solo el 17 % de ellas están en edad laboral. La situación laboral de estas personas en el país enfrenta déficits en lo cuantitativo y lo cualitativo.

---

63. La gran mayoría de datos de esta sección se basan en el Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad que el INDEC realizó en el año 2018.

En primer lugar, se registran tasas muy superiores de inactividad (64,1%) con respecto al resto de la población y bajas tasas de empleo (32%). La brecha de género también se verifica entre las personas con discapacidad: las mujeres con discapacidad tienen menor probabilidad de tener un trabajo decente en relación tanto a mujeres sin discapacidades como a hombres con discapacidades (OIT, 2013). El porcentaje de mujeres con discapacidad cuya condición es de inactividad es 15 puntos porcentuales más alto que el de los hombres en la misma situación.

En segundo lugar, su tasa de asalarización es de alrededor de un 50%, significativamente más baja que la de las personas sin discapacidad. Por eso hay una mayor inserción en actividades por cuenta propia. Una parte (33%) de las personas con discapacidad ocupadas ya tiene acceso a una pensión y el otro 67% que no tiene acceso a una pensión además están expuestas a una fuerte incidencia de la informalidad: más del 56% no están registradas en la seguridad social.

El colectivo de jóvenes con discapacidad también enfrenta numerosos desafíos: experimentan tasas de empleo significativamente más bajas y tasas de desempleo mayores que otras personas con discapacidades. Solo un 28,9% de los jóvenes de 14 a 29 años logra acceder a un empleo. La tasa de desocupación alcanza el 16,5% y tienen las menores tasas de actividad (34,6%). Es importante mencionar que esta franja etaria, además de sufrir las mayores dificultades laborales, es uno de los grupos más afectados por la falta de cobertura de pensiones o jubilaciones junto con los niños: el 62,9% de los jóvenes y adultos con discapacidad de 15 a 39 años no recibe jubilación o pensión.

La situación descrita es una combinación de distintas barreras a las que se enfrentan las personas con discapacidad para acceder a un empleo formal, buenas condiciones laborales y remuneración. Son tanto barreras de infraestructura que dificultan la accesibilidad al trabajo como barreras institucionales, dado que a pesar de que el país cuenta con una legislación comprehensiva, su efectivo cumplimiento está lejos de ser una realidad. Además, existen percepciones y discriminaciones respecto a la empleabilidad de la población con discapacidad. También el hecho de que las pensiones para esta población sean incompatibles con un trabajo formal puede resultar una barrera, habida cuenta de las dificultades para volver a tener la pensión ante la pérdida del empleo.

### Diversidades

Es importante mencionar la carencia de información oficial para poder realizar un diagnóstico preciso sobre la situación laboral que permita adecuar las políticas públicas a la situación de la población trans. Recurriendo a estudios disponibles, a las situaciones habituales de discriminación a las que se enfrentan en el ámbito público (el 90% de las feminidades trans y el 80% de las masculinidades trans declaran haberlas sufrido) se suman situaciones de discriminación en el ámbito laboral o al momento de acceder a un empleo. Según una prueba piloto del INDEC que midió esta situación en el partido de La Matanza, el 80% de las personas trans se ha enfrentado a dificultades en la búsqueda de empleo debido a su identidad (Castro, 2019).

Datos de una encuesta de la Fundación Huésped en colaboración con la Asociación Travesti, Transgénero, Transexual Argentina (ATTA) en 2014 señalan algunos aspectos claves de la situación laboral. En ambos colectivos (feminidades y masculinidades trans), predominan las situaciones de cuentapropismo, lo que deja en clara evidencia la exclusión del mercado laboral formal de estas poblaciones. El trabajo sexual continúa siendo la salida laboral más frecuente por parte de las mujeres trans (solo el 14,6% mencionó nunca haberlo realizado), no así por parte de los hombres trans. De todos modos, la precariedad laboral se observa en ambos grupos, ya que la proporción de quienes trabajan en el sistema formal es baja y, como consecuencia, solo 1 de cada 10 hombres y mujeres trans reportó tener aportes jubilatorios.

En 2012, la promulgación de la Ley N° 26.743 de Identidad de Género produjo, en la población trans, la esperanza de insertarse nuevamente en el ámbito de trabajo formal, y 3 de cada 10 mujeres y 6 de cada 10 hombres trans retomaron la búsqueda laboral. Del mismo modo, según la Fundación Huésped, la discriminación disminuyó de forma considerable de 7 de cada 10 casos a solo 3 de cada 10 casos reportados. No obstante, las personas trans continúan inmersas en la exclusión del empleo formal, con escasas posibilidades de ascenso social o de salida de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad en la que se encuentran inmersas.

#### 4.2. IMPACTO DE LAS TRANSFORMACIONES TECNOLÓGICAS EN EL EMPLEO

Por último, resulta relevante abordar uno de los temas centrales que hacen al mundo laboral actual, que es el impacto que las transformaciones tecnológicas, productivas, culturales y sociales tendrán sobre el trabajo, las relaciones laborales, las competencias y calificaciones de los trabajadores. El tema está sujeto a una importante controversia conceptual y empírica, con resultados inconclusos y hasta antagónicos, como el del impacto de las tecnologías digitales sobre la dinámica de destrucción-creación de empleo que prevalecerá en los próximos años (OIT, 2019). El impacto en el empleo de las nuevas formas de producción e intercambio que emergen del nuevo paradigma tecnológico dependerá de las decisiones que tomen los actores de la sociedad, con un rol importante del Estado. Los cambios tecnológicos, que implican la creación de bienes y servicios digitales, la agregación de valor al incorporar lo digital en bienes y servicios en principio no digitales, y el desarrollo de plataformas de producción, intercambio y consumo, presentan en nuestro país una serie de desafíos por las barreras existentes para la absorción de estas innovaciones en el entramado productivo (heterogeneidad productiva, baja productividad, inercias institucionales) (OIT, 2019; CEPAL, 2019).

Dentro de los cambios en las relaciones laborales inducidos por las nuevas tecnologías, destaca la emergencia de formas atípicas de trabajo<sup>64</sup>, como la búsqueda de flexibilidad laboral, la implementación de nuevas formas de organización industrial y la mayor inserción de las mujeres en el mercado de trabajo (OIT, 2016). En muchos casos puede implicar un importante aumento de la precarización, fenómeno que ha venido evidenciándose en los últimos años en el país, no solo por el crecimiento de los asalariados informales, sino por el aumento de los trabajos por cuenta propia.

La economía de plataformas es un fenómeno que, junto con otros como la inteligencia artificial y la robotización, transformarán profundamente la economía mundial en las próximas décadas. Si bien todavía presenta un desarrollo incipiente, la “plataformización” del trabajo supone un desafío a la estructura de relaciones laborales vigente, los derechos laborales adquiridos y los modelos actuales de protección social. Según la Encuesta a Trabajadores de Plataformas, en 2018 el conjunto de usuarios-proveedores de servicios en plataformas representaba aproximadamente el 1% del total de ocupados de la Argentina (Madariaga *et al.*, 2019). Estos trabajadores tienden a ser más jóvenes que la población ocupada general, con un importante predominio de hombres (4 de cada 5) y con una gran presencia de migrantes recientes (más del 20%). Con relación al nivel educativo, los trabajadores involucrados en la economía de plataformas se encuentran más educados que la población ocupada en general. Incluso en quienes realizan trabajos físicos de baja calificación (*gig workers*) se observa una sobrecalificación, lo que implica un alto riesgo de desespecialización.

---

64. Aquellos que surgen de “arreglos atípicos”, los cuales recaen fundamentalmente en la duración de la jornada laboral, la estabilidad en el puesto de trabajo o el tipo de contratación. También cuando la figura del asalariado se desdibuja en la figura del cuentapropista económicamente dependiente o cuando la relación de trabajo es multipartita, es decir, una relación temporal no directa ni subordinada al usuario final, que se desarrolla a partir de un régimen de subcontratación.

Al mismo tiempo, prevalece una alta dependencia económica de estos trabajadores a ese tipo de inserción laboral: para el 60% de ellos su actividad en las plataformas resulta su principal fuente de ingresos, con una sobrecarga horaria importante. Además, solo la mitad se encuentra registrada, lo que marca la alta precarización que este tipo de inserciones puede tener si no es regulada adecuadamente (Madariaga *et al.*, 2019). Por último, resta mencionar que el país cuenta con un sindicato de trabajadores de plataformas digitales, que actualmente tiene reconocimiento legal como “asociación de trabajadores”, que viene convirtiéndose en un actor importante en la discusión de avances en la legislación laboral para evitar el riesgo de una mayor profundización de la precariedad laboral y, al mismo tiempo, aprovechar las ventajas y especificidades que ofrecen este tipo de plataformas.

## 5. PRINCIPALES DESAFÍOS ECONÓMICOS

### En materia de desarrollo productivo:

La Argentina presenta una estructura productiva heterogénea, baja densidad de eslabonamientos y reducido dinamismo exportador que limita las posibilidades de generación de empleo y crecimiento. Esto demanda una estrategia de desarrollo productivo que tienda a:

- Diversificar la estructura productiva, procurando intensificar los encadenamientos intersectoriales, con especial cuidado en los balances territoriales.
- Mejorar la articulación entre el sistema científico-tecnológico y las necesidades del sistema productivo nacional, procurando una resolución más autónoma de los principales problemas socioeconómicos (salud pública, acceso al agua, infraestructura digital, etc.).
- Estimular las exportaciones, tanto convencionales como no convencionales, promoviendo una integración más profunda entre actividades productivas del país y de ellas con las de la región.
- Estimular la inversión privada, eje de toda agenda de transformación productiva y condición necesaria para el aumento de la productividad, con políticas de fomento directo y mayores mecanismos de financiamiento, en un marco de estabilidad macroeconómica.
- Impulsar la inversión pública como estímulo y complemento de la inversión privada, con foco en los sectores energético y de transporte, con el objetivo no solo de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios públicos de los hogares, sino también de mejorar y abaratar la infraestructura de transporte y logística para los sectores productivos a lo largo de todo el país. Al mismo tiempo que incorpora la prevención y mitigación de posibles impactos de eventos adversos y efecto negativo de los desastres en la economía y el desarrollo productivo.

### En materia de mercado de trabajo:

Los desafíos que la economía argentina presenta en términos productivos se ven reflejados en el acceso de las personas al mercado de trabajo, lo que a su vez repercute en las desigualdades sociales y la pobreza. En ese sentido, deben orientarse esfuerzos para:

- Impulsar sectores de actividad que contribuyan a incrementar la tasa de empleo con foco en aquellos colectivos con una menor participación en el mercado de trabajo, entre los que se incluyen a la población de regiones geográficas más postergadas, a las mujeres, a los jóvenes y a quienes viven en condiciones de pobreza.

- Implementar un abordaje integral para reducir los elevados niveles de informalidad laboral, con tratamientos específicos por sectores de actividad y características particulares de la población objetivo.
- Fortalecer los servicios públicos de empleo y los sistemas de formación profesional para generar oportunidades de empleo de calidad en el futuro, con foco en los grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad, y en estrecha articulación con las políticas de transformación productiva.
- Fomentar la participación de las mujeres en los espacios de representación de las trabajadoras y los trabajadores.
- Fortalecer espacios institucionales de articulación entre los actores de la producción y del mundo del trabajo para mejora de la competitividad y la productividad, y al mismo tiempo de las condiciones de trabajo y las remuneraciones de los trabajadores.

#### **En materia sostenibilidad macroeconómica:**

La Argentina ha presentado históricamente recurrentes crisis de balanza de pagos que interrumpen los procesos de crecimiento y generación de empleo, y una estructura tributaria regresiva que dificulta la ampliación de la cobertura (en cantidad y calidad) del sistema de protección social y de servicios públicos. Por eso, además de las transformaciones productivas mencionadas, y para su mayor efectividad, resulta imperioso:

- Implementar incentivos (política monetaria) y regulaciones (política financiera) que reduzcan la demanda de moneda extranjera para atesoramiento, de forma tal de disminuir la vulnerabilidad externa.
- Asegurar que los flujos de financiamiento externo a los que acceda el país en el futuro contribuyan a reducir las debilidades estructurales señaladas a lo largo del documento.
- Ampliar el espacio fiscal sobre la base de una estructura tributaria más progresiva.
- Sostener los elevados niveles de cobertura de beneficios del sistema de protección social sobre los adultos mayores, y ampliar su efectividad (suficiencia) en el caso de niños, niñas y adolescentes.
- Potenciar la inversión pública como palanca del crecimiento, en estrecha coordinación con las políticas industriales y tecnológicas.
- Instrumentar mecanismos de contención de la población activa frente a las contingencias del mercado de trabajo.
- Realizar los esfuerzos necesarios para cerrar las brechas sociales y territoriales en la cobertura y calidad de los servicios públicos de salud y educación, en especial en las provincias de mayor rezago relativo.

#### **En materia de infraestructura:**

Con relación a los desafíos que la Argentina presenta en términos del mejoramiento de su infraestructura productiva y acceso de la población a servicios públicos en cantidad y calidad adecuadas, como ha sido mencionado, se requiere:

- Impulsar un ordenamiento territorial integral, aplicable en todas las jurisdicciones del país, para el desarrollo sustentable, territorial y socioeconómicamente equilibrado, a través de la regulación del uso del suelo como recurso natural, económico y social, y la localización condicionada de las actividades antrópicas.
- Extender de manera urgente la infraestructura de agua y saneamiento.
- Garantizar la calidad y eficiencia de los servicios provistos por el *stock* de obras de infraestructura existente.



- Mejorar el alcance y la calidad del transporte, a lo largo todo el país, así como la eficiencia de los servicios ferroviarios y portuarios.
- Impulsar el acceso, la mejora de la calidad y el costo de las TIC para reducir la brecha de absorción tecnológica del sector productivo.

## IV. DIMENSIÓN SOCIAL

### INTRODUCCIÓN

A pesar de los notables progresos que la Argentina ha logrado en varias dimensiones de orden social, como la reducción de la mortalidad infantil, el incremento de la esperanza de vida y el acceso casi universal a la educación primaria, todavía persisten desigualdades estructurales y desafíos en materia de acceso a derechos sociales, determinados por ciclos económicos altamente volátiles.

En este capítulo se abordan, en siete secciones, los progresos, retos y desafíos del país en materia de pobreza, protección social, nutrición y seguridad alimentaria, salud, educación, protección a poblaciones vulnerables, vivienda y hábitat, con especial atención al análisis de las brechas de desigualdad. En todas se propone una mirada de largo plazo que permite dar cuenta de las tendencias de distintos indicadores sociales, que posibilitan vislumbrar, a la vez, la trayectoria esperada de objetivos y metas del desarrollo sostenible. La caracterización de la dimensión social, sobre todo en las primeras dos secciones –situación social y protección social–, retoma varios de los señalamientos de los capítulos previos. Por un lado, la matriz de la desigualdad social abordada en el apartado “Desigualdades en la Argentina: los grupos ‘dejados atrás’ y en situación de vulnerabilidad”, en el que se muestra que el territorio, y el nivel de desarrollo económico asociado a él, se vuelven determinantes de las condiciones de vida de la población, pero no son la única dimensión relevante. Por el otro, el desempeño del mercado de trabajo y la participación de distintos grupos poblacionales, analizados en el capítulo económico.

Como se ha señalado previamente, la crisis sanitaria global, provocada por la pandemia, tiene efectos multidimensionales e impactará en el incremento de las desigualdades, empeorando las condiciones de vida, sobre todo de las poblaciones en situaciones de mayor vulnerabilidad. En esta línea, los párrafos siguientes puntualizan algunos de los agravamientos esperables y se mencionan algunas de las medidas paliativas en curso.

La crisis global provocada por el coronavirus tiene efectos en los ámbitos económico y social, especialmente entre la población más vulnerable. Si bien la niñez no es el grupo de población más afectado en términos de salud, tiene el doble de probabilidades que los adultos de vivir en pobreza y es extremadamente vulnerable a sus consecuencias sociales y económicas. En el segundo semestre de 2019, según UNICEF la pobreza monetaria afectaba al 53% de los/las niños/as, y la misma podría escalar al 62,9% hacia fines de 2020 (y a 61,3% a finales del 2021) de acuerdo con estimaciones con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC y de proyecciones de contracción del PIB del Fondo Monetario Internacional (-9,9%). Por su parte, la pobreza extrema podría llegar al 18,7% hacia el final de 2020 disminuyendo levemente a 17,8% hasta finales del 2021. En términos absolutos, implicaría que entre 2019 y 2020 la cantidad de niñas, niños y adolescentes pobres pasaría de 7 millones a 8,3 millones; y la pobreza extrema, de 1,8 a 2,4 millones (UNICEF, 2020).

Los efectos negativos en la actividad económica y en el mercado de trabajo generan resultados directos en la situación social. Por eso es esperable un incremento de la pobreza monetaria por la pérdida de ingresos en el mercado de trabajo. Se estima que la pobreza extrema podría llegar al 16,3% hacia el final de 2020 (ONU Argentina, 2020).

En el nivel de hogares, según la encuesta rápida de UNICEF, desde que se tomaron las medidas de aislamiento, el 60% del total de hogares encuestados ha visto disminuido sus ingresos, es decir, 3,6 millones de hogares en los que habitan 15 millones de personas. La pérdida de ingresos en los hogares se incrementa al 63% en villas y asentamientos, al 65% en hogares con al menos una persona con discapacidad, al 70% en los destinatarios de la AUH y al 75% entre hogares con cinco o más miembros.

En el contexto del aislamiento social, la principal causa asociada con la disminución de ingresos estaba relacionada con el tipo de actividad económica (venta ambulante, trabajo por cuenta propia de plomería, albañilería, electricidad, changarín, etc.) y la imposibilidad de salir a trabajar (56%); seguida por la suspensión temporal (18%); la disminución en el nivel de ventas, pedidos o clientes (15%); la reducción de horas trabajadas (12%); la reducción de salario (8%), entre otras con menor incidencia.

Esto se ve reflejado en que, por ejemplo, en aquellos hogares sin presencia de asalariados, el 72% sufrió una reducción de sus ingresos. Además, el 7,2% de los hogares declaraba haber perdido al menos un empleo, es decir que en 400.000 hogares una persona ha perdido su empleo. Esta cifra llega al 10% en la zona del NEA (UNICEF, 2020b).

Además de las políticas de sostenimiento de puestos laborales (ATP) y del IFE, ya detalladas en el apartado económico, se diseñaron otras políticas de ingreso a través de los mecanismos de protección social. Se implementó un pago extra de la AUH y de la AUE por \$3.100. Las personas jubiladas y pensionadas que perciben el haber mínimo (que son la mayoría) recibieron por única vez un bono de \$3.000 y los que se encuentran por debajo de \$18.892 cobraron la diferencia entre su haber y este monto. Además, en abril y mayo se postergó el pago de las deudas por préstamos con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de beneficiarios de la AUH y jubilados. También, las 556.000 personas receptoras de programas sociales recibieron un bono de \$3.000. Al igual que en el caso del IFE, debe resaltarse que un gran número de personas migrantes o refugiadas no pueden acceder a estos beneficios, desde antes de la pandemia, por impedimentos legales. También se agregaron otras medidas, como la prohibición del corte de servicios, el congelamiento temporario de alquileres y la suspensión de desalojos.

Otras respuestas del Estado fueron el fortalecimiento de la provisión de alimentos en comedores comunitarios y espacios de contención de sectores vulnerables, y el mantenimiento de la asistencia alimentaria a través de las instituciones educativas. Además, con la intención de mitigar el fuerte impacto de la crisis en los sectores más vulnerables, el Gobierno estableció precios máximos para un conjunto de productos alimenticios, de higiene personal, medicamentos e implementos médicos.

Respecto al sector salud, el Gobierno comenzó la construcción de doce Hospitales Modulares de Emergencia, creó un fondo especial para adquirir equipamiento e insumos a laboratorios y hospitales y generó un mecanismo que fortalece la vinculación entre el sistema científico-tecnológico y el sistema de salud. Durante esta etapa, el sector ha adquirido reconocimiento social y político, se han fortalecido las funciones esenciales de la salud pública y la expansión de la cobertura de servicios en muchos hospitales, y se ha mejorado su abastecimiento de insumos críticos y medicamentos. Asimismo, se han visto mejoras del sistema de vigilancia epidemiológica y han aumentado la capacidad instalada para diagnóstico de laboratorio y la disponibilidad de recursos financieros (ONU Argentina, 2020).

Sin embargo, se plantean interrogantes específicas: queda por conocer el impacto que algunos condicionantes sociales y epidemiológicos generarán a nivel país, así como el resultado de contención que se logre con las medidas de control de salud pública asumidas por los Gobiernos. Esto incluiría la concurrencia de la COVID-19 con otras enfermedades respiratorias en la etapa invernal y con esto la vacunación antigripal, el impacto de la diseminación comunitaria de la COVID-19 en poblaciones históricamente vulneradas (con pobreza, malnutrición, falta de acceso al agua, viviendas deficitarias, hacinamiento, etc.), pero también la respuesta que el sistema de salud pueda dar a partir de la ampliación de los servicios y las funciones de salud pública. Es esperable también un fuerte impacto sobre la salud sexual y reproductiva en la Argentina: según datos del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), dos tercios de las usuarias de anticonceptivos modernos de la

Argentina los adquieren en farmacias pagando con sus propios recursos, y esa utilización es muy elástica al ingreso de los hogares y al desempleo.

En el caso del sector educativo, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, el Consejo Federal de Educación y en coordinación con los organismos competentes de todas las jurisdicciones, estableció la suspensión del dictado de clases presenciales en los niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario a partir del 16 de marzo. El cierre de escuelas, incluso cuando es temporal, es problemático por numerosas razones: la más importante es la reducción del tiempo de instrucción, que repercute en los logros del aprendizaje. La interrupción de la escolaridad también da lugar a otras pérdidas más difíciles de medir, como los cambios en las tareas de cuidado en el interior de las familias y la disminución de la productividad económica. Esta situación recarga las tareas domésticas y de cuidado en los hogares, profundizando las desigualdades existentes entre mujeres y varones debido a la persistencia de la división sexual del trabajo. Los cierres también agravan las desigualdades en materia de educación: las familias económicamente aventajadas suelen tener niveles de educación más altos y más recursos para acompañar el aprendizaje y ofrecer actividades de enriquecimiento a los/las niños/as que no pueden asistir a la escuela.

Por último, la cuarentena aumenta los riesgos de violencia doméstica y abuso sexual porque puede reforzar el aislamiento de las víctimas en el interior de los hogares. Las mujeres en situaciones de mayor vulnerabilidad a múltiples formas de discriminación pueden enfrentar riesgos aún más elevados u obstáculos adicionales para acceder a servicios esenciales o para huir en situaciones de violencia, como, por ejemplo, mujeres mayores, con discapacidad, con orientación sexual diversa, trans, con el VIH, migrantes, desplazadas y refugiadas, víctimas de conflicto armado, indígenas, afrodescendientes y rurales o que viven en asentamientos informales (ONU Mujeres, 2020). Las violencias contra las mujeres y el colectivo LGBT han sido definidas como “la otra pandemia”. A su vez, las estimaciones sobre el impacto de la pandemia ocasionada por la COVID-19 indican que la pobreza afecta más a niñas, niños y adolescentes que residen en hogares con jefatura femenina, principalmente monoparentales, lo que profundiza las inequidades en términos de género. En el caso de los hogares con jefatura femenina, los niveles de pobreza alcanzarían a finales de 2020 al 67,5% de los hogares (UNICEF, 2020a).

Además, el aislamiento en el domicilio suele provocar un aumento en la carga de trabajo no remunerado, incluyendo tareas del hogar, cuidado de sus miembros, tareas de apoyo escolar. Durante el aislamiento, puede aumentar el poder y control del perpetrador de violencia sobre la mujer, mientras se reducen la libertad de movimiento y las redes de contención que pueden brindar amigos o familiares a personas que sufren violencia doméstica. A las mayores tensiones y estrés que produce la emergencia sanitaria y el aislamiento, se suma la disponibilidad reducida de servicios judiciales, de apoyo psicológico, atención a la violencia de género, salud sexual y reproductiva (maternal y de contracepción).

En la Argentina, a un mes de declararse el Aislamiento social preventivo obligatorio, se ha observado un 39% de aumento de las consultas a la línea de atención de violencia de género (línea 144) y sus canales alternativos. También se redujeron las denuncias<sup>65</sup> debido a la restricción de movimiento que conllevan las medidas y la convivencia forzada con el agresor, y a la reducción de los horarios y sedes de recepción de denuncias como juzgados y fiscalías. Si bien los canales digitales de atención a las supervivientes (mensajería de WhatsApp, aplicaciones) reúnen el 25% del total de las consultas, es importante observar el riesgo adicional que implican en cuanto a confidencialidad de datos y privacidad, pudiendo causar una mayor exposición al agresor (United Nations, 2020).

---

65. Declaración de la ministra de las Mujeres, Géneros y Diversidad en sesión parlamentaria del 27/4/2020.

## 1. SITUACIÓN SOCIAL

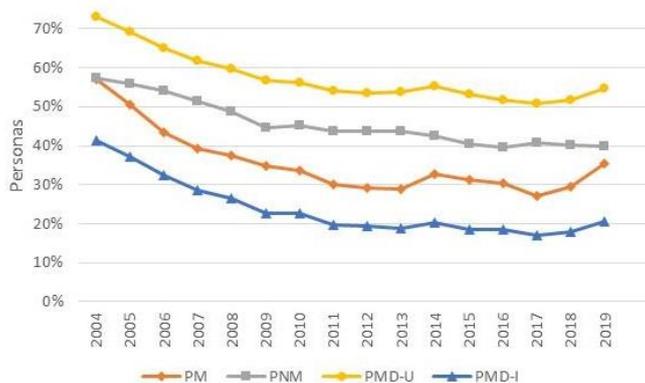
Como se ha detallado en el capítulo sobre la dimensión económica, en la Argentina, el escenario económico no ha posibilitado una reducción persistente de los niveles de pobreza o la mejora de las condiciones de vida de todos los grupos de población. La relación entre la pobreza y el crecimiento económico se vuelve aún más evidente cuando se analizan períodos de tiempo prolongados. El aumento de los niveles de pobreza en gran medida se explica por la variable de crecimiento: en el largo plazo, el crecimiento económico constituye un eje fundamental de toda estrategia contra la pobreza (PNUD-CEDLAS-CIPPEC, 2019).

A continuación, se presenta un resumen de la evolución reciente y de la situación actual de la pobreza en la Argentina, desde diferentes aproximaciones<sup>66</sup>.

### 1.1. EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LA POBREZA

El Informe Voluntario Nacional evidencia retrocesos en los dos indicadores relativos al ODS 1 sobre la evolución de la pobreza en la Argentina (CNCPS, 2020). La información disponible para el período entre 2004 y 2019 muestra que las privaciones no monetarias afectan a un porcentaje de población más elevado que la pobreza monetaria, y la evolución temporal de las primeras es más suave que la de la segunda. Destaca la caída general de la pobreza entre 2004 y 2011, con pocas variaciones desde ese momento hasta 2017, cuando se observa un incremento. Este aumento se relaciona con el nivel de la pobreza monetaria entre 2017 y 2019 y la persistencia del porcentaje de personas con privaciones no monetarias, a partir de 2015. En 2019, la pobreza monetaria mostró el mismo nivel que se observaba en 2009, ocho puntos porcentuales más que el nivel más bajo de la serie (Gráfico 26).

**Gráfico 26. Evolución de las distintas formas de pobreza en la Argentina (2004-2019)**

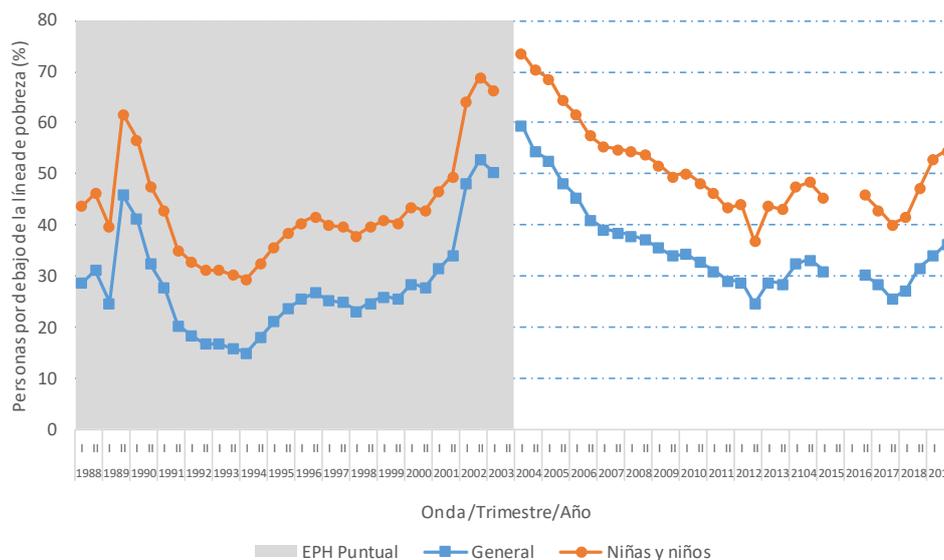


Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC, EPH. Nota: PNM=Privaciones no monetarias; PM=Pobreza monetaria; PMD-U=Pobreza multidimensional criterio de la unión; PMD-I=Pobreza multidimensional criterio de la intersección.

66. Se presenta información acerca de pobreza monetaria, privaciones no monetarias, la unión y la intersección entre ambas. Las estimaciones provienen de datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Bajo esta metodología, privaciones no monetarias abarcan las siguientes dimensiones: educación, protección social, empleo, vivienda, agua y saneamiento. En la Tabla 1 del Anexo se provee mayor detalle.

Al analizar la prevalencia de la pobreza monetaria dentro del grupo de niñas, niños y adolescentes, se observa que esta es mayor en comparación con cualquier otro grupo de edad. A su vez, al observar la evolución 2004-2019, cuando la proporción de pobreza disminuye en el total de la población, la disminución es de menor magnitud entre la población infantil y adolescente; análogamente, cuando la pobreza en el total de la población aumenta, el incremento es mayor en el grupo de 0 a 17 años (Gráfico 27).

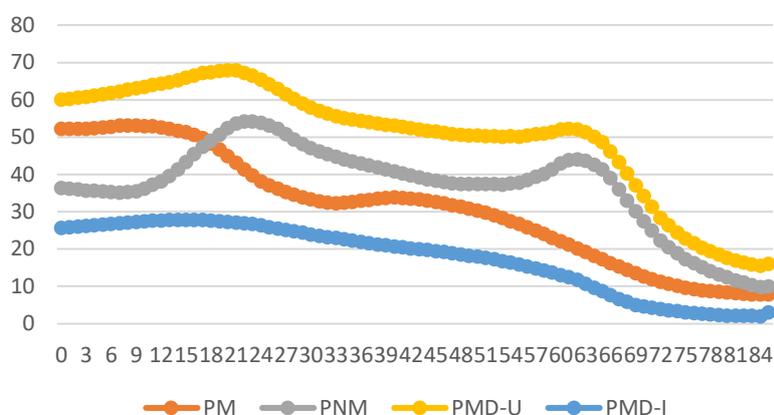
**Gráfico 27. Evolución de la pobreza general e infantil en la Argentina (1988-2019)**



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC, EPH.

En lo que respecta al cambio en la incidencia de las distintas formas de pobreza por grupos etarios, pueden apreciarse ciertos patrones. Las pobrezas monetarias son altas en la niñez, medias en el tramo de edades intermedias y bajas en la vejez. La pobreza en la niñez es alta porque las niñas y los niños residen en hogares numerosos. Se incrementa en edades intermedias porque coincide con la formación de hogares y con la migración a hogares nucleares (al principio sin hijos, luego con hijos) o a hogares monoparentales. Finalmente, resulta menor en edades avanzadas por la reducción del tamaño promedio del hogar y la percepción de un ingreso medianamente estable proveniente del sistema de seguridad social. En cambio, el patrón de comportamiento de las privaciones no monetarias y de la pobreza multidimensional por edad no es tan marcado (Gráfico 28).

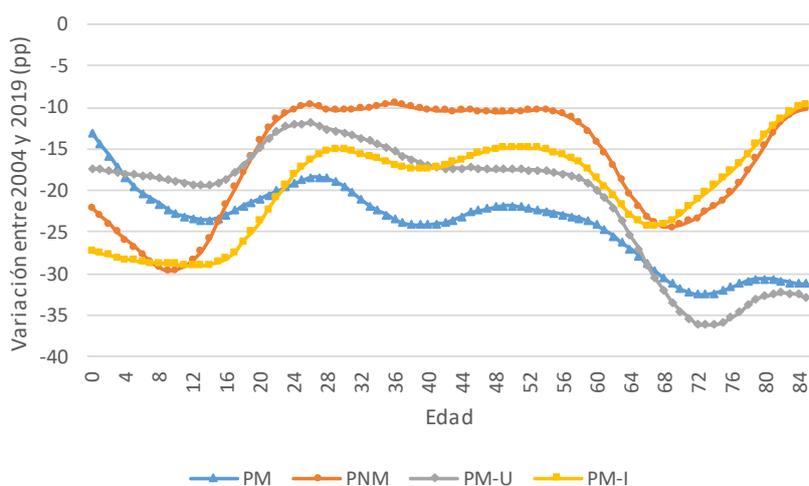
**Gráfico 28. Evolución de las distintas formas de pobreza según edad en la Argentina (2019, en %)**



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC, EPH. Nota: PNM=Privaciones no monetarias; PM=Pobreza monetaria; PMD-U=Pobreza multidimensional criterio de la unión; PMD-I=Pobreza multidimensional criterio de la intersección.

Al analizar los cambios entre 2004 y 2019 en la incidencia de las diferentes formas de pobreza por edad (expresados en variación en puntos porcentuales), se observa que la pobreza bajó más entre las personas mayores y entre las niñas y los niños. Las personas en edades centrales experimentaron cambios menores, y en algunos casos probablemente no estadísticamente significativos. En el caso de la niñez, se vieron un tanto más favorecidos los de edad más avanzada (adolescentes) y en el de las personas mayores, los de edad menos avanzadas (Gráfico 29).

**Gráfico 29. Cambios de la incidencia de las cuatro formas de pobreza según edad en la Argentina (2004-2019, en puntos porcentuales)**



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC, EPH. Nota: PNM=Privaciones no monetarias; PM=Pobreza monetaria; PMD-U=Pobreza multidimensional criterio de la unión; PMD-I=Pobreza multidimensional criterio de la intersección.

Todos los aglomerados registran en 2019 una pobreza más baja que la de 2004. En particular, parece verificarse cierta convergencia de la incidencia entre aglomerados. Esto significa que los centros urbanos con baja prevalencia en 2004 redujeron la prevalencia en menor medida que aquellos con alta incidencia en 2004. Los casos ejemplificadores para la pobreza monetaria son los de la CABA y Concordia y para las privaciones no monetarias, los de Río Gallegos y Jujuy. Asimismo, en la pobreza monetaria hay un conjunto de aglomerados con altos valores en 2004 y que permanecieron en niveles altos de pobreza en 2019. Es el caso de la casi totalidad de aglomerados de las regiones NEA y NOA. Prácticamente no hay casos con baja prevalencia en 2004 y que hayan pasado a tener alta prevalencia en 2019

## 1.2. DESIGUALDADES SOCIALES

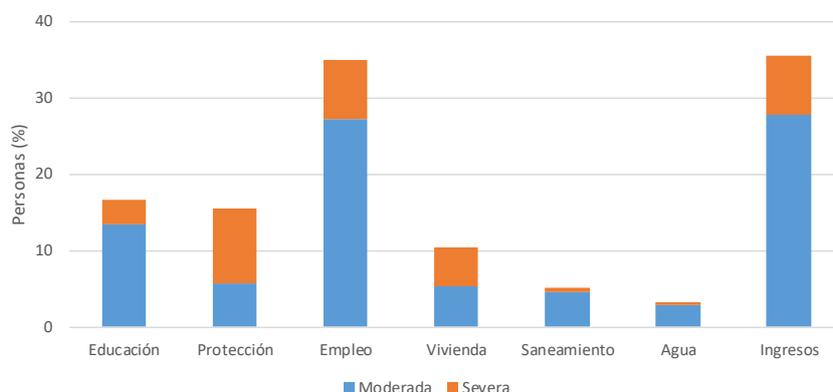
Una primera aproximación al estudio de las desigualdades sociales se puede realizar a través del análisis de privaciones no monetarias o privaciones de derechos<sup>67</sup>. Esta información permite observar que las privaciones educativas más altas se dan en aquellos que viven en hogares cuya persona de referencia (jefa/e) no ha completado estudios básicos, y el menor nivel en los hogares con mayores niveles educativos, lo cual tiene su correlato también en privaciones relativas al empleo. Cada privación tiene su factor predominante. En algunos casos es el empleo, en otros es el tipo de hogar, la región o el quintil de ingresos familiares (Tabla 2 del Anexo).

Dado que los datos disponibles permiten estimar los gradientes de privaciones y clasificarlas en moderadas y severas (tomando como referencia la información contenida en la Tabla 1 del Anexo), es posible analizar cada privación unidimensional con sus respectivos gradientes (Gráfico 30). Puede verse allí que las privaciones en educación, agua y saneamiento tienen un comparativamente bajo componente de severidad en relación con otras dimensiones como la protección social, el empleo, la calidad de la vivienda y los ingresos. Podría decirse que las primeras tres privaciones están explicadas casi en su totalidad por el componente moderado.

---

67. El tablero de indicadores (Tabla 2 del Anexo) permite analizar la incidencia de las privaciones no monetarias para cada una de las dimensiones consideradas, tanto para el promedio general de la población como así también para perfiles según características socio-económicas de los hogares. Cada columna presenta una tasa que está calculada como porcentaje de una población determinada: las últimas tres tasas tienen como denominador la población total y las tres primeras están expresadas como porcentajes de las poblaciones sujetas al riesgo: niñas, niños y jóvenes para educación; niñas, niños y personas mayores para protección social; y personas adultas en edades centrales para trabajo decente o empleo. Así, los valores obtenidos expresan con precisión mayor las probabilidades que tiene cada colectivo demográfico de experimentar privaciones en alguno de los derechos mencionados (educación de calidad, protección y trabajo decente).

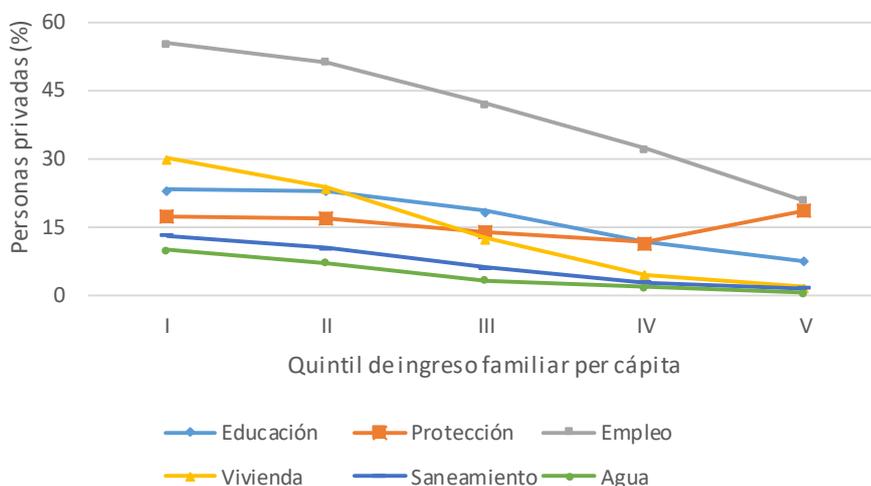
**Gráfico 30. Privaciones unidimensionales por gradientes de privación en la Argentina (2019)**



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC, EPH.

Por último, es importante notar que hay algunas privaciones cuyo nivel es más sensible que otras al ingreso familiar per cápita. Las más sensibles son empleo, educación y vivienda; las menos sensibles, por su parte, son protección social, acceso al agua y saneamiento. Las disparidades de tasas son más elevadas en el tramo que representa al 20% más pobre de la población que en aquel que representa al 20% más rico (Gráfico 31).

**Gráfico 31. Privaciones unidimensionales por quintiles de ingreso familiar per cápita en la Argentina (2019)**



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC, EPH.

### 1.3. POBREZA EN UN SENTIDO AMPLIO

En 2019, la pobreza monetaria afectaba al 35,4% de la población urbana del país. Ese porcentaje no tiene en cuenta al 19,2% de la población que, si bien cuenta con ingresos superiores al umbral de pobreza monetaria,

está privada en al menos una de las dimensiones representativas de derechos<sup>68</sup>. Esta población representa el 48% de las privaciones no monetarias totales (Tabla 3 del Anexo). Esta información permite advertir que la métrica utilizada para estimar el nivel de diferentes tipos de pobreza (ingresos, NBI y derechos) deja a una parte importante de la población pobre o privada fuera del foco.

A pesar de que la mayor proporción de personas pobres por ingresos se concentran en el quintil I y II, por sobre ese nivel, la privación no monetaria es aún elevada, no habiendo podido aún superar el 40%. Incluso en los tramos más altos de la distribución de los ingresos familiares, el porcentaje de personas privadas en al menos un derecho sigue por sobre el 20%. En situación de niveles de pobreza muy elevados, como el que prevalecía en la Argentina en 2004, el porcentaje de personas que no logran captarse con las medidas monetarias es notoriamente más alto.

La Tabla 3 incorpora los niveles de otras formas de pobreza: la monetaria extrema y la estructural. La primera tiene en cuenta a las personas que residen en hogares que no alcanzan a cubrir la canasta básica de alimentos (CBA), mientras que la segunda se refiere a aquellas personas que residen en hogares con al menos una NBI. Según el primer criterio, el 7,6% de la población se encuentra en pobreza extrema y según el segundo criterio el 11,4% de la población urbana captada por la EPH reside en un hogar con alguna NBI. En la medición de pobreza monetaria extrema, se trata de población no indigente que está privada en al menos un derecho y alcanza al 34,7%. En el caso de la medición por NBI, el 27,3% de población vive en un hogar sin NBI, pero está privada de al menos de uno de los derechos.

En la Tabla 4 del Anexo se presentan dos indicadores de privaciones: aquel que tiene en cuenta el ingreso como una dimensión más y el que tiene en cuenta el ingreso como una condición. Según el primer enfoque, el 54,6% de la población sería multidimensionalmente pobre, mientras que el 20,7% de la población entraría en esta categoría de acuerdo con el segundo enfoque. Además, la Tabla 4 muestra los niveles de pobreza según gradientes de privación. Una interpretación posible de esta información tiene que ver con las personas que se encuentran en gradientes de privación severa: el 21,4% para las personas que carecen de ingresos suficientes y el 13% para las multidimensionalmente privadas por el criterio de intersección. Los niveles de pobreza extrema son relativamente bajos en la Argentina, a juzgar por el nivel general (7,6%), pero los de las privaciones no monetarias no reflejan una situación análoga (14,9%).

La Tabla 5 reporta los niveles de las distintas formas de pobreza, pero tomando en cuenta la población total del país<sup>69</sup>. Lo que muestra esta expansión es que la cantidad de personas pobres oscila entre 24,5 millones y 4,5 millones, dependiendo del tipo de pobreza que se esté considerando.

Por último, la Tabla 6 muestra la prevalencia de las distintas formas de pobreza o privación para los aglomerados urbanos del país en el primer semestre de 2019. Además de lo esperado (los mayores niveles de privaciones en las regiones NEA y NOA, por ejemplo), es de destacar el ordenamiento diferente que generan estos indicadores. Especialmente si se compara el ordenamiento que generan los niveles de pobreza monetaria contra aquellos obtenidos de ordenar centros urbanos por privaciones no monetarias. El cálculo de un coeficiente de ordenamiento muestra que la correlación, si bien es marcada (superior a 0,5), no es demasiado estrecha, por lo que se puede inferir que están mostrando realidades diferentes y que ambas deben ser contempladas.

---

68. Para detalles de la metodología multidimensional aplicada en este estudio, puede consultarse UNICEF (2018).

69. Se considera aquí a la población estimada a julio de 2019. Por las características de la metodología utilizada, la estimación debe ser considerada como un mínimo de pobreza, es decir, un nivel “al menos tan elevado como”.

#### 1.4. POBREZA CRÓNICA

Otra categoría para dimensionar la pobreza es la pobreza crónica (PC). Esta alude a carencias persistentes que no pueden ser superadas aún bajo condiciones económicas coyunturalmente favorables. Está caracterizada por cierta inelasticidad a los beneficios del crecimiento económico y a las políticas públicas inclusivas, y por su alto grado de reproducción intergeneracional. En términos de medición, son pobres crónicos aquellas personas que viven en hogares con la máxima probabilidad de identificarse como hogar de “alta vulnerabilidad” (PNUD-CEDLAS-CIPPEC, 2019).

Del total de pobres crónicos, el 47,9% son niños y niñas menores de 15 años. El tamaño promedio del hogar entre los pobres crónicos es de 6,1 personas, con un promedio de 2,5 niños/as menores de 12 años. El 43,4% de los hogares pobres crónicos tiene jefatura femenina. En cuanto a las condiciones habitacionales, el 98,5% de los pobres crónicos accede a agua corriente, pero solo el 63,4% posee baño con retrete con descarga de agua y apenas el 28,9% tiene acceso a cloacas (PNUD-CEDLAS-CIPPEC, 2019).

Casi el 70% de los pobres crónicos tiene un nivel educativo bajo (menos de nueve años de educación) y prácticamente ninguno posee un nivel educativo superior (más de doce años). Para los grupos etarios adultos, la diferencia entre pobres crónicos y no vulnerables es de alrededor de diez años de educación. Esa brecha se reduce algo para los más jóvenes (PNUD-CEDLAS-CIPPEC, 2019).

La mayoría de los adultos que se encuentran en situación de pobreza crónica trabaja. Sin embargo, su inserción en el mercado laboral se da en condiciones precarias: un 35% declara no tener un trabajo fijo, y pocos tienen un empleo con derecho a jubilación (33%) y seguro de salud (36%). A su vez, la participación laboral es significativamente menor en el grupo de jóvenes. En el caso de las mujeres adultas en condición de pobreza crónica, su participación laboral es la mitad de aquella que se registra entre las no vulnerables (PNUD-CEDLAS-CIPPEC, 2019).

El patrón de concentración poblacional del país implica un resultado esperable en términos de distribución territorial: la mayor parte de la población pobre crónica vive en el conurbano bonaerense. En particular, el 50% de las personas más vulnerables del país vive en los partidos del conurbano. Alrededor del 22% de los pobres crónicos se localizan en la Región Pampeana, en especial en los grandes aglomerados urbanos de Córdoba, Rosario y La Plata. Le siguen en relevancia el NEA (11%), el NOA (8%) y Cuyo (7%). La participación de la Patagonia y la CABA en el total nacional de pobres crónicos es marginal (PNUD-CEDLAS-CIPPEC, 2019).

#### 1.5. COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA

El análisis de la situación social refleja heterogeneidades estructurales de tipo territorial, productivo o laboral. Estas condiciones estructurales aunadas a una fuerte volatilidad macroeconómica exponen a una proporción creciente de la población a situaciones de exclusión, con riesgo de convertirse en situaciones de pobreza e indigencia crónicas. Un análisis con desagregación geográfica, de género, etaria, por pertenencia étnica u otras características es de utilidad para la comprensión de la desigualdad y la pobreza en el país.

La pobreza, en cualquiera de las metodologías de medición presentadas previamente, es mayor entre los varones en casi todos los grupos de edad. No obstante, se observa un aumento de la incidencia de la pobreza en hogares cuya persona de referencia es una mujer (Tabla 7 del Anexo).

La “feminización de la pobreza” queda en evidencia al analizar las estadísticas ya que, según informes del INDEC, siete de cada diez personas del grupo poblacional con menores ingresos son mujeres ONUMUJERES). En 2018, el 18,1% de las mujeres argentinas mayores de 15 años no contaba con ingresos propios (CEPAL, 2018). La falta de ingresos propios obstaculiza el ejercicio de la autonomía económica y limita las posibilidades de abandonar relaciones marcadas por la violencia de género. Se identifican determinados grupos de mujeres expuestos a mayores grados de vulnerabilidad, como es el caso de las jóvenes. Entre los 25 y los 39 años hay, en promedio, 118 mujeres por cada 100 varones viviendo en hogares pobres, según datos de la EPH para 2018 (González-Rozada, 2019).

A su vez, la menor prevalencia de pobreza monetaria corresponde a las personas que residen en hogares nucleares sin hijos (6,2%), mientras que la más alta ocurre en hogares cuyo/a jefe/a está desocupado/a (68,6%). Existen disparidades muy amplias entre individuos que están en diferentes categorías: por ejemplo, la pobreza monetaria afecta al 53,8% de las personas que residen en un hogar cuyo/a jefe/a es asalariado/a informal, pero se reduce al 22,3% en el caso de hogares cuyo/a jefe/a es asalariado/a formal (Tabla 8 del Anexo).

Los valores máximos y mínimos de las privaciones no monetarias (privaciones de derechos) se encuentran en una única variable: la condición de actividad, correspondiendo el máximo (67,8%) a los hogares regidos por asalariados/as no formales y la mínima a los hogares regidos por asalariados/as formales (25,2%). También es para destacar que el mínimo de este tipo de pobreza supera ampliamente la prevalencia mínima de la pobreza por ingresos: el 25,2% versus el 6,2%, respectivamente (Tabla 8 del Anexo).

Las personas con mayor incidencia de pobreza son aquellas que residen en hogares con jefes/as jóvenes, de bajo nivel educativo, que están desocupados/as o trabajan en la informalidad, que residen en hogares extensos o monoparentales, de las regiones del NEA y del NOA (Tabla 8 del Anexo). Sin embargo, mientras que la incidencia de la pobreza en el norte del país es significativamente superior a la media, el mayor número de personas en esta situación reside en las grandes ciudades localizadas en las provincias con más densidad poblacional y desarrollo relativo.

## 2. PROTECCIÓN SOCIAL

El acceso a un nivel adecuado de protección social es un derecho fundamental de todos los individuos reconocido por las normas internacionales del trabajo y por las Naciones Unidas. La Argentina tiene una larga historia en materia de protección social y su sistema de protección social<sup>70</sup> es uno de los más extendidos en América Latina y el Caribe, tanto en términos de su cobertura como por el abanico de sus prestaciones. Actualmente, la protección social es un complejo entramado de esquemas y programas que cubren los diversos riesgos sociales de gran parte de la población, aunque no en forma universal: vejez, invalidez, fallecimiento y acceso a servicios de cuidados de salud, desempleo, maternidad, riesgos de trabajo y enfermedades profesionales.

---

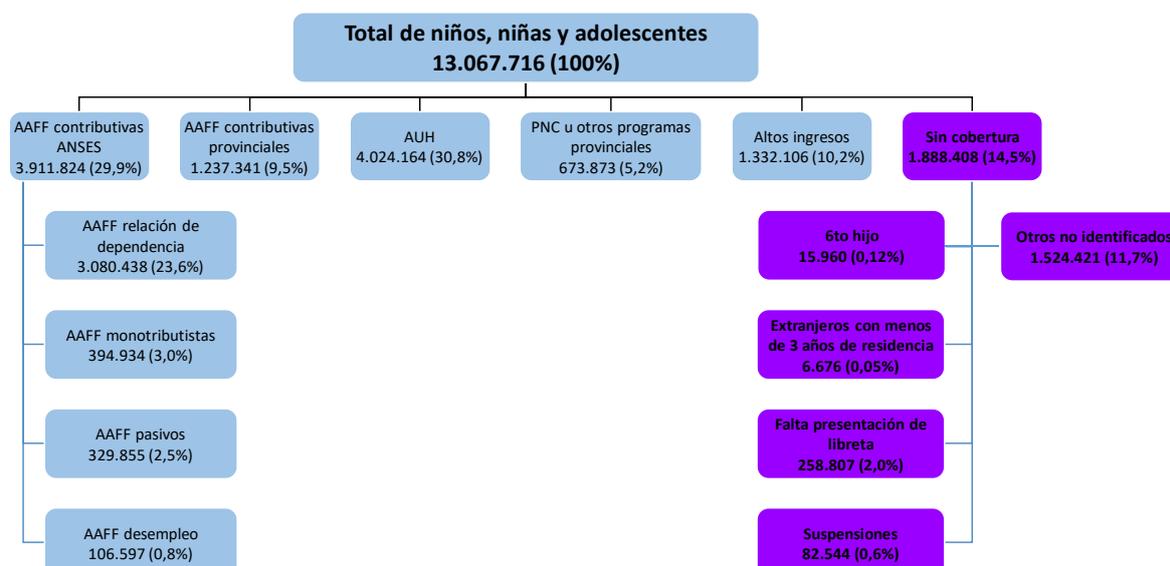
70. Si bien la protección social abarca iniciativas que exceden a la garantía de ingresos monetarios, comprendiendo un universo más amplio de prestaciones, bienes y servicios, en este apartado se abordan exclusivamente la protección de ingresos monetarios, a través del mercado de trabajo y los mecanismos de seguridad social asociados a esas dinámicas.

## 2.1. LA PROTECCIÓN DEL INGRESO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y SUS FAMILIAS

La protección social vinculada con el aseguramiento del ingreso monetario para la niñez y adolescencia en la Argentina se estructura a partir de distintos componentes o sistemas. Por un lado, los trabajadores del sector formal con ingresos por debajo del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias perciben asignaciones familiares contributivas. Los trabajadores que se encuentran por encima de este mínimo cuentan con deducciones impositivas por hijas e hijos a cargo, y se entiende que no requieren de otra asignación para asegurar sus ingresos monetarios. A partir de 2009, se implementó el subsistema no contributivo de la AUH, destinado a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (o sin límite cuando se trate de personas con discapacidad) que no tengan otra asignación familiar y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados, registrados como monotributistas sociales, personal de casas particulares o se desempeñen en la economía informal. En 2011 el alcance de la AUH se amplió a las mujeres embarazadas, y en 2016 a los monotributistas de ciertas categorías.

Si se consideran todas las prestaciones que forman parte del sistema actual, a diciembre de 2018, la cobertura horizontal de ingresos monetarios para la niñez alcanzó a 11.179.308 de niños, niñas o adolescentes (85,5% del total en ese grupo de edad). El 14,5% restante que se encuentra sin cobertura está compuesto, en parte, por 15.960 sextos hijos o hijas excluidos del pago por disposiciones normativas, 6.676 niñas y niños extranjeros sin la permanencia en el país suficiente para acceder a las prestaciones, 82.544 con algún tipo de suspensión relacionada con las condiciones de elegibilidad y 258.807 suspendidos por falta de presentación de las libretas correspondientes a las condicionalidades. Los otros 1.524.421 de niñas y niños sin cobertura (11,7% del total) no lograron ser identificados por la ANSES (ellos/as y/o su configuración familiar) y, por lo tanto, no están alcanzados/as por ninguno de los pilares de protección de ingresos (Gráfico 32).

**Gráfico 32. Cobertura horizontal de ingresos para la niñez en la Argentina (2018)**



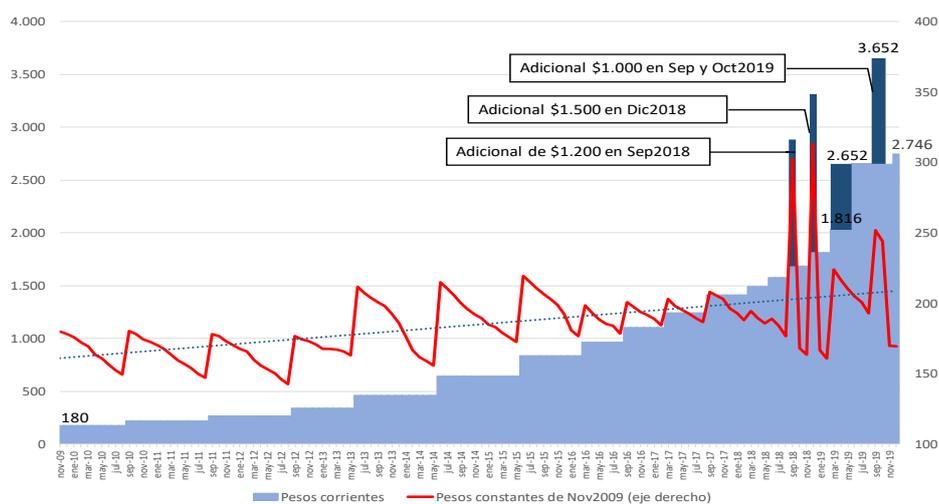
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de la ANSES, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la AFIP. La información corresponde a diciembre de 2018.

El conjunto de instrumentos ofrece un panorama fragmentado que responde a criterios y normas diversos. No obstante, la AUH constituye un eje central que garantiza el ejercicio del derecho a la seguridad social a cuatro millones de niñas, niños y adolescentes, y se ha convertido en una política de Estado que se mantuvo más allá del cambio de Gobierno e incluso se amplió para incorporar a nuevas poblaciones como las hijas y los hijos de los monotributistas en 2016. Con todo, sus efectos en la capacidad de reducir la pobreza y la pobreza extrema todavía no son suficientes y, anualmente, alrededor de 300.000 chicos y chicas pierden este derecho debido a dificultades en la certificación del cumplimiento de las condicionalidades exigidas en salud y educación.

La capacidad de protección o “cobertura vertical” de las prestaciones es muy variada de acuerdo con las características ocupacionales y/o ingresos de los jefes y las jefas de los hogares, configurando situaciones inequitativas entre provincias y en el interior de cada una de ellas. Dichas inequidades y diferencias no son exclusivas de las asignaciones familiares por hijo, sino que se extienden, e incluso amplifican, en otras prestaciones, tales como las asignaciones por hijo/a discapacitado/a, nacimiento, maternidad, adopción, matrimonio, prenatal y la ayuda escolar de carácter anual.

Al examinar la AUH se observa que la capacidad de protección de esta política orientada a los sectores sociales más desfavorecidos, medida a valores constantes, ha experimentado importantes fluctuaciones a lo largo del tiempo. En 2013 se dispuso un incremento significativo del poder adquisitivo de la asignación y a partir de ese momento se intenta mantenerlo con diferentes mecanismos para compensar el aumento de los precios. La movilidad automática dispuesta en 2017 dio previsibilidad hasta que la aceleración inflacionaria de 2018, combinada con el atraso del salario real, redujeron la capacidad prestacional de la AUH e implicaron aumentos discrecionales por encima de la movilidad automática en algunos períodos de 2018 y 2019, dirigidos a dar respuesta a la emergencia y mejorar el poder adquisitivo de los destinatarios (Gráfico 33). A fines de 2019, el monto de la AUH representaba el 54% del valor de la canasta básica alimentaria (CBA) y el 21% de la canasta básica total (CBT) (Gráfico 34).

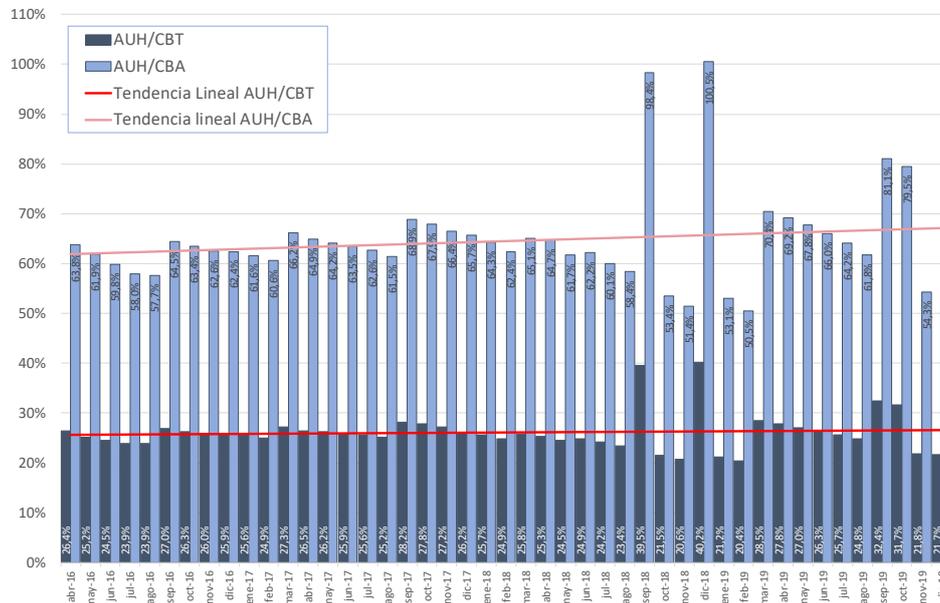
**Gráfico 33. Monto mensual de la AUH. Evolución nov. 2009-dic. 2019 (\*)**



(\*) Los valores constantes para diciembre de 2019 fueron estimados considerando una variación intermensual del índice de precios al consumidor dic. 2019-nov. 2019 del 4%.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES y el INDEC.

**Gráfico 34. Monto mensual de la AUH en relación con las Canastas Básicas Total (CBT) y Alimentaria (CBA). Evolución abr. 2016-dic. 2019 (\*)**

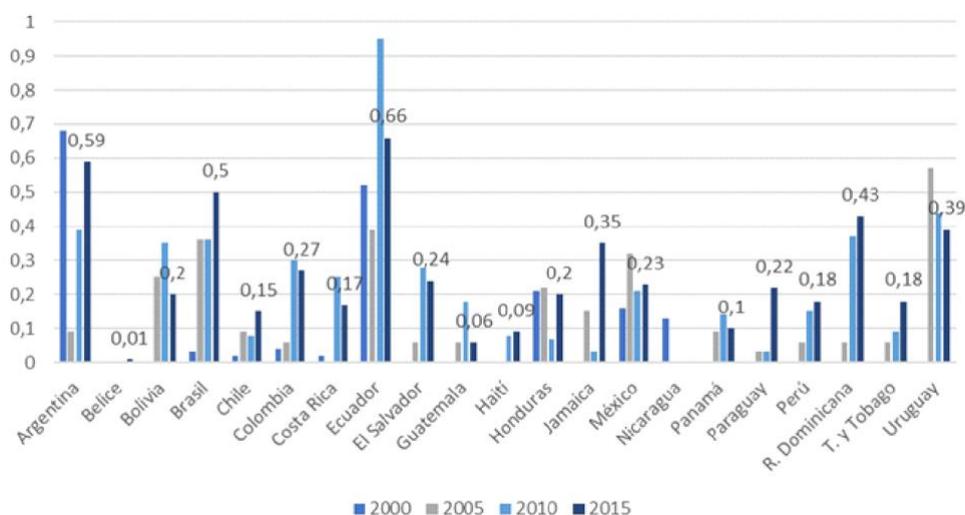


(\*) Los datos de la CBT y de la CBA de diciembre de 2019 fueron estimados considerando una variación intermensual del índice de precios al consumidor dic. 2019-nov. 2019 del 4%.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES y el INDEC.

En 2019, la ejecución presupuestaria de la AUH mostró un monto devengado acumulado al 26 de diciembre de \$139.000,4 millones, que representa un 0,64% del PIB y constituye un máximo histórico desde la creación del programa. Esto muestra un incremento sostenido en su participación respecto del ingreso nacional durante su implementación, pasando del 0,38% del PIB en 2010 (primer año de aplicación completa del programa). La Argentina se destaca entre los países de la región con mayor cantidad de recursos invertidos en este tipo de programas en relación con el ingreso nacional (Cecchini y Atuesta, 2017) (Gráfico 35).

**Gráfico 35. Inversión de los PTMC\* en países de América Latina y el Caribe en 2000, 2005, 2010 y 2015 (en % del PIB)**



\*PTMC: Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas.

Fuente: Cecchini y Atuesta (2017).

Es importante analizar la suficiencia de las prestaciones contempladas por la AUH, es decir, su capacidad para aumentar los ingresos totales de las familias, dada la focalización de este pilar entre los hogares de menores recursos. De este modo, será posible identificar su potencial efecto reductor sobre la pobreza y la indigencia por ingresos para este grupo poblacional<sup>71</sup>. Este análisis requiere estimar cuánto costaría eliminar tanto la pobreza como la indigencia en los hogares perceptores de la AUH. A su vez, debe contemplarse que existe un conjunto de niños y niñas que aún no están incluidos en este pilar cuando deberían estarlo, dadas las características socioeconómicas de sus hogares<sup>72</sup>.

Al considerar ambos grupos conjuntamente (hogares elegibles perceptores y no perceptores), surge que deberían adicionarse a los montos ya invertidos en esta prestación por el Gobierno nacional el equivalente al 3% del PIB para eliminar la pobreza en estos hogares y el 1% para eliminar la indigencia (Tabla 9 del Anexo). Por ende, es evidente la insuficiencia del monto actual de la transferencia para sacar de la indigencia a los hogares con niños, niñas y/o adolescentes y alcanzar el objetivo de combatir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

71. Dadas las características del análisis, en lo sucesivo en la sección se hará referencia a la pobreza, pobreza extrema o indigencia, considerando exclusivamente el carácter monetario de estas problemáticas y excluyendo su multidimensionalidad.

72. Estos ejercicios se llevaron a cabo utilizando los microdatos de la EPH correspondiente al primer trimestre de 2019.

## 2.2. LA PROTECCIÓN DEL INGRESO DE LOS ADULTOS MAYORES<sup>73</sup>

El sistema de protección del ingreso para los adultos mayores se caracteriza también por heterogeneidades y fragmentación de esquemas<sup>74</sup>, que generan desigualdades en el acceso y en los beneficios en función de las características de los titulares de las políticas, sobre todo en relación con el mercado de trabajo. De esto se deriva, en muchos casos, una mayor concentración de prestaciones en valores mínimos y una distribución que no necesariamente contribuye a favorecer la equidad. A su vez, el sistema vigente presenta desafíos persistentes con relación con el rol de la informalidad laboral en la protección social, la situación de la población migrante y de grupos específicos de trabajadores/as como el personal doméstico y trabajadores/as rurales, entre otros. Finalmente, la sostenibilidad financiera del sistema y su previsibilidad constituyen desafíos para el diseño y la implementación de un esquema que logre alcanzar los objetivos de universalidad, suficiencia y sostenibilidad.

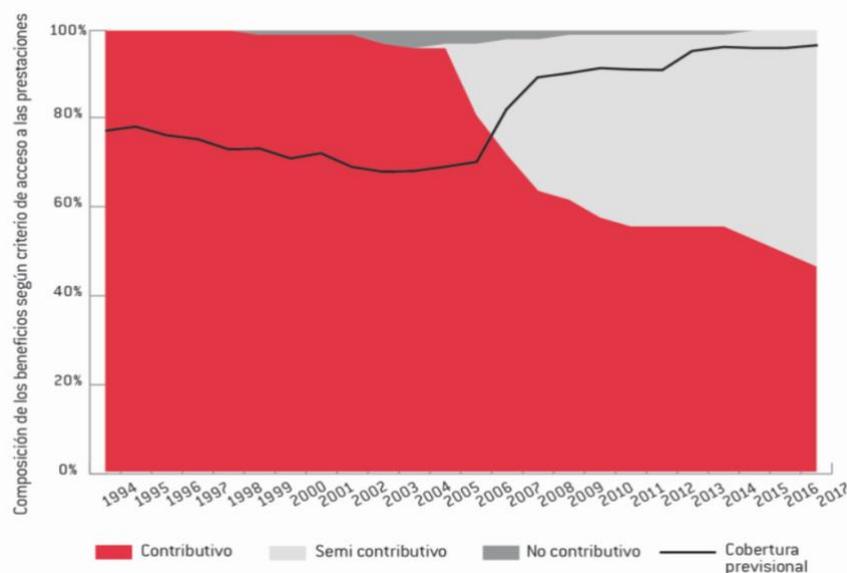
La evolución de la cobertura previsional desde mediados de la década de los noventa indica que el porcentaje de personas que reciben una prestación disminuyó debido al desempeño insatisfactorio del mercado laboral y la mayor exigencia de los requisitos de elegibilidad para acceder a las prestaciones contributivas. La cobertura solo se recuperó como consecuencia de las medidas de moratoria previsional. Resultado de esas disposiciones, la cobertura pasó de cerca del 70% a más del 90% en los mayores de 65 años. A 2016, los beneficios de la moratoria representaban más de la mitad del total de beneficios que brinda el sistema previsional nacional, lo cual evidenció que un sistema diseñado en décadas anteriores como de naturaleza contributiva se transformó parcialmente en un sistema de prestaciones mínimas de seguridad social (Gráfico 36).

---

73. El desarrollo de esta sección toma como principal referencia Bertranou *et al.*, (2019).

74. En la Argentina el sistema previsional está estructurado alrededor de esquemas prestacionales de carácter contributivo y no contributivo. Las prestaciones contributivas tienen como eje principal al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), pero incluyen también una multiplicidad de otros regímenes de diferente tipo (cajas provinciales y municipales para trabajadores públicos, cajas de previsión social para profesionales y regímenes especiales). El Estado nacional también administra un esquema no contributivo de prestaciones vinculadas con los riesgos de pobreza en la vejez e invalidez. Una de las medidas más recientes en esta dirección fue la sanción, en 2016, de la Ley N° 27.260, que crea la pensión universal para el adulto mayor. Una característica propia del país es la existencia de esquemas semicontributivos, implementados a través de “moratorias previsionales” por medio de las cuales quienes cumplen con el requisito de edad pueden acceder a las prestaciones contributivas, aun cuando la densidad de los aportes registrados por su participación en el mercado laboral no fuera suficiente.

**Gráfico 36. Evolución de la cobertura previsual y composición de los beneficios previsionales del régimen general (1994-2016)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC y el Ministerio de Economía de la Nación.

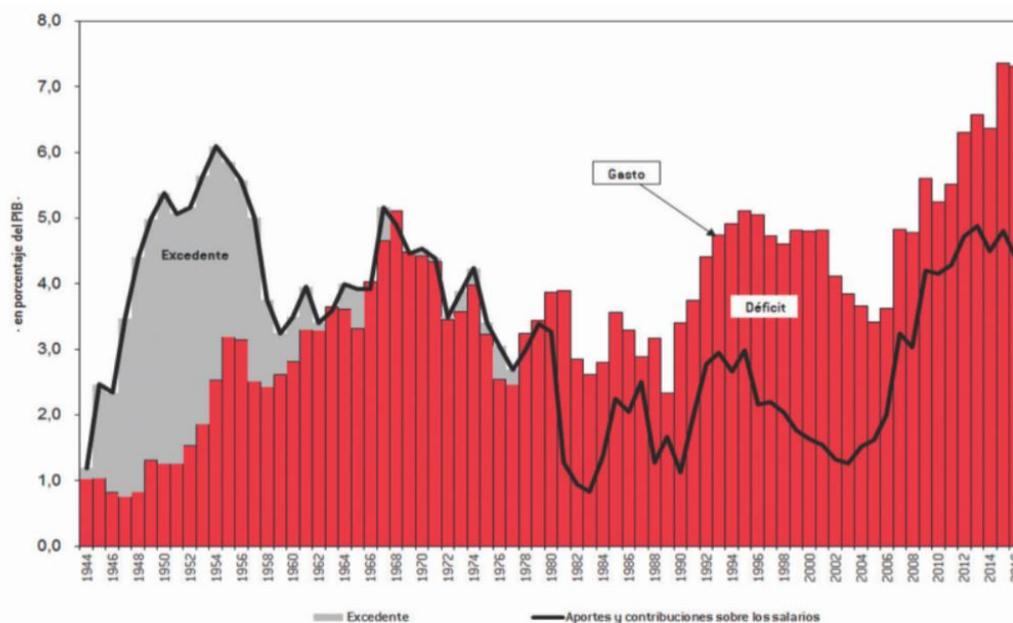
Los avances realizados en los últimos años, que han derivado en altos niveles históricos de cobertura, se deben casi exclusivamente a los efectos de distintas medidas de emergencia. La mayor parte de los cambios observados en la protección social han sido políticas reactivas ante problemas o urgencias inmediatas. No hubo en la Argentina una tradición consolidada que permitiera pensar las políticas públicas preventivas como soluciones adaptables a las diferentes circunstancias (OIT, 2015). Asimismo, la cobertura alcanzada en los últimos años no es sostenible y se verá afectada por los efectos de la COVID-19.

En cuanto a la suficiencia de las prestaciones, luego de la crisis de 2001-2002 y hasta 2005, las prestaciones reales cayeron. En ese último año, la concentración de prestaciones en el mínimo se ubicó en el 60% del total. En 2009, luego de la sanción de la Ley de Movilidad, las jubilaciones del régimen general comenzaron a recuperar no solo su valor real, sino que también aumentaron en relación con los salarios. De manera especial, se nota un incremento en las prestaciones contributivas, en parte influidas por los efectos de la denominada “Reparación histórica” de 2016, hasta alcanzar en 2017 el 65% del salario promedio de los trabajadores formales.

El aumento de la cobertura previsual tuvo implicancias en el nivel del gasto y en su composición. Luego del descenso registrado en los años inmediatamente posteriores a la crisis de 2001, las erogaciones se ubicaron en niveles cercanos al 3,5% del PIB en 2005. Luego, con la implementación de la moratoria previsual y la recomposición de las prestaciones promedio, hubo un crecimiento sostenido hasta alcanzar el 7,6% del PIB en 2017 (Tabla 10 del Anexo). Si se suman los gastos destinados a otros tipos de pensiones contributivas y no contributivas a cargo de la ANSES, de otros organismos nacionales y de las cajas provinciales (tanto transferidas en los años noventa como las no transferidas), el gasto en pensiones representó en 2017 alrededor del 11% del PIB. El siguiente gráfico presenta la evolución del financiamiento del sistema nacional de previsión social e

indica la magnitud del excedente inicial, la maduración del sistema y la presión sobre las finanzas nacionales para cubrir el gasto con financiamiento de rentas generales.

**Gráfico 37. Argentina: prestaciones previsionales y financiamiento contributivo (1944-2016)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Cetrángolo y Grushka (2004), datos de la Secretaría de Hacienda y de la ANSES.

### 2.3. LA PROTECCIÓN DEL INGRESO DE LOS ADULTOS OCUPADOS SIN HIJOS Y SUS HOGARES

Dentro del conjunto de trabajadores, hay un grupo que cuenta con protección de ingresos provistos por la normativa laboral (los asalariados registrados). Hay otro conjunto que solo accede a la asignación familiar (los trabajadores informales con hijos y los independientes formales con hijos). Existe también un tercer grupo conformado por trabajadores informales sin hijos y trabajadores independientes sin hijos, quienes no son elegibles para ningún esquema que complemente sus ingresos, salvo algunos puntuales citados abajo.

Un reto del sistema de protección de ingresos es ampliar la cobertura a los trabajadores informales sin hijos. Los asalariados no registrados sin hijos representan el 14,1% de los ocupados urbanos en edades activas. Entre ellos, el 6% corresponde a quienes tienen bajo nivel educativo (hasta secundaria incompleta). Por su parte, los trabajadores por cuenta propia suman el 10,4%, de los cuales, el 4,1% tiene bajo nivel educativo.<sup>75</sup> Entre el total de este último grupo, podría estimarse que dos terceras partes son informales, pero la proporción supera el 80% entre los de reducida escolarización.<sup>76</sup> Esto equivale a más del 20% de los ocupados en edades activas,

75. Las estimaciones se han efectuado sobre la base de los microdatos de la EPH.

76. Proporción que surge de estimaciones realizadas con los microdatos de la Encuesta de Protección y Seguridad Social de 2015.

al menos en áreas urbanas. De ese total, una cifra algo inferior al 10% podría considerarse el conjunto hacia el cual podrían dirigirse prioritariamente algunas acciones de protección de ingresos.

Actualmente, estos trabajadores solo son elegibles en programas de creación de empleo transitorio, los que promueven el desarrollo de actividades independientes, o de apoyo a la economía popular/cooperativos, los cuales brindan una transferencia monetaria mensual (programa Hacemos Futuro y el Salario Social Complementario). Estos programas tienen una baja cobertura y, en especial, los del Ministerio de Trabajo contemplan una contraprestación muy reducida. Por su parte, los programas que gestiona el Ministerio de Desarrollo Social se focalizan preferentemente en padres y madres de niños/as.

Finalmente, los trabajadores formales despedidos pueden acceder al Seguro por Desempleo. La cantidad de prestaciones por desempleo se incrementó hasta 118.000 en diciembre de 2018 (ANSES, 2019). Los varones son proporcionalmente los mayores destinatarios de esta prestación, lo cual evidencia la dificultad que enfrentan las mujeres para insertarse en el mercado de trabajo formal, la sobrerrepresentación en la informalidad y sus trayectorias laborales interrumpidas. Con relación al componente etario, la mayor concentración se da entre las edades de 30 a 39 años (ACNUDH, 2019 - OIT). Actualmente, el Seguro por Desempleo tiene una baja cobertura. Si bien su monto equivale al 50% de la mejor remuneración neta mensual de los últimos 6 meses trabajados, se aplica un tope máximo que, para diciembre 2018, generaba un ingreso promedio de \$ 3.556 (ANSES, 2019).

#### 2.4. LICENCIAS Y POLÍTICAS DE CUIDADO

En la Argentina el derecho al cuidado no se garantiza de manera universal y está determinado por el lugar de residencia y por la condición laboral de las personas. Además, existen marcados déficits en relación con la oferta de servicios de cuidado, que refuerzan las desigualdades de género y socioeconómicas.

La Argentina aún no ratificó el Convenio sobre la protección de la maternidad del año 2000 de la OIT (núm. 183). Actualmente, la cobertura de licencias varía en su duración dependiendo del tipo de trabajo y del tipo de empleador (si es estatal o privado). Incluso dentro del empleo público, difiere entre provincias o municipios. Mientras que la Ley de Contrato de Trabajo establece un plazo menor a lo dispuesto por el Convenio núm. 183 (90 días), el empleo estatal otorga licencias de hasta 200 días. En consecuencia, se conforma un sistema heterogéneo y asimétrico que genera una cobertura de la maternidad diferenciada (Faur).

Las características del sistema de licencias reproducen los estereotipos de género y profundizan la asimetría en las responsabilidades de varones y mujeres sobre las tareas domésticas y de cuidado. De acuerdo con las disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo, las licencias por paternidad son unas de las más bajas de la región (2 días hábiles), mientras que no existen las licencias compartidas. La excedencia (sin goce de sueldo) es de uso exclusivo para las mujeres, y ese tiempo no se computa como tiempo de servicio, por lo cual no suma antigüedad a los efectos de los cálculos indemnizatorios o para la jubilación. El tiempo para la alimentación se concibe exclusivamente para las mujeres (como lactancia), y la creación de los centros de cuidado infantil está asociada a la cantidad de trabajadoras mujeres.

A su vez, las brechas en el ejercicio de derechos excluyen del sistema a las familias homoparentales o adoptivas. Por su parte, las trabajadoras domésticas continúan reguladas por un régimen independiente de la Ley de Contrato de Trabajo, y las negociaciones con el empleador siguen siendo desiguales, especialmente en el caso de mujeres en situación migratoria irregular.

Asimismo, la mayor parte de los regímenes de prestaciones monetarias de maternidad y las disposiciones de responsabilidad del empleador solo cubren a las trabajadoras del sector formal. Actualmente, el 47% de los/las trabajadores/as de la Argentina no cuenta con derecho a licencias por responsabilidades familiares por no encontrarse en relación laboral de dependencia: son autónomos/as, monotributistas o trabajadores/as informales o de la economía popular (OIT, 2019, citado en ELA-UNICEF, 2020). En consecuencia, la creciente informalidad deja desprotegidas a muchas mujeres o personas gestantes.

### 3. SALUD

#### 3.1. PANORAMA DEL SISTEMA DE SALUD

El sistema de salud de la Argentina está conformado por tres subsectores claramente diferenciados: el público (a cargo de la gestión provincial, municipal y algunos establecimientos del orden nacional), el de la seguridad social (más de 300 obras sociales nacionales y 24 provinciales con diferentes niveles de representatividad y pertenencia sectorial) y el privado (a través del sistema de prepago con aporte directo de cada afiliado) (FLACSO-UNICEF, 2020). Se trata de un sistema federalizado, segmentado y fragmentado, en el que el 60% de la población cuenta con cobertura de obra social, el 5% con cobertura privada y el 35% se atiende exclusivamente en servicios públicos de salud<sup>77</sup>.

La Argentina cuenta con 5.363 establecimientos asistenciales, que incluyen todo tipo de instituciones con internación en los diferentes subsectores de salud. Del total de establecimientos, el 28,4% son públicos, el 69,7% privados y el 1,4% corresponden a obras sociales y otros prestadores (FLACSO-UNICEF, 2020). La problemática de recursos humanos en salud no radica en el número, sino en la distribución y su composición profesional. Actualmente, se estima que hay 3,9 médicos y 5,2 camas de hospitales por cada 1.000 habitantes, con una distribución desigual entre jurisdicciones y una ausencia de especialidades médicas, como médicos de familia y enfermeras, para lograr una red integrada de servicios de salud (Ministerio de Salud, 2018b).

**Tabla 1. Razón de camas cada 1.000 habitantes en establecimientos públicos según región (Argentina, 2017)**

Región	Cantidad de camas
Centro	5,71
Cuyo	3,78
NEA	3,59
NOA	3,94
Sur	3,57
Total	5,02

Fuente: elaboración propia según datos del Registro Federal de Establecimientos de Salud y proyecciones poblacionales del Censo 2010.

77. Según la presentación oficial del Secretario de Gobierno de Salud, "La estrategia de implementación de la Cobertura Universal de Salud en la Argentina", 19 de diciembre 2019 (OPS-OMS).

Según datos del Observatorio Federal de Recursos Humanos en Salud (OFERHUS), la relación enfermero/a-médico/a es de 0.50:1, aproximadamente la mitad de lo recomendado por organismos internacionales. Una gran proporción de provincias argentinas tienen una tasa de enfermeros/as por provincia por debajo de la recomendada (4/10.000 habitantes) (FLACSO-UNICEF, 2020).

El gasto en salud en la Argentina se encuentra entre los más elevados de América Latina, representando el 9,4% del PIB en 2017. El análisis del gasto en el ODS 3 sobre salud y bienestar muestra un incremento del 51,4% en el año 2019 con respecto a 2018 (esto es, \$ 9.383 millones adicionales) (CNCPS, 2020). Sin embargo, la fragmentación, la falta de coordinación entre los mecanismos de financiamiento y de capacidad funcional generan ineficiencias en el sistema de salud (FLACSO-UNICEF, 2020). El gasto per cápita en salud, a su vez, muestra asimetrías en la distribución de los recursos, como se señaló en la introducción. En las provincias patagónicas es significativamente mayor al promedio nacional y superior 3,5 veces al de aquellas provincias de menor gasto relativo (FLACSO-UNICEF, 2020). Según los datos del Ministerio de Salud, la diferencia de gasto público entre provincias es de 10,8 veces. (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019b)

Además, el 5,1% del gasto de los hogares se dedica al consumo en salud, elevándose al 7,1% en el Gran Buenos Aires, al 9,5% para hogares con un adulto mayor y al 14,2% cuando hay dos y más adultos mayores en el hogar, de acuerdo con datos del INDEC (2019c).

### 3.2. BRECHAS DE COBERTURA E INEQUIDADES EN EL ACCESO A SERVICIOS DE SALUD

La Argentina muestra una realidad heterogénea en materia de capacidad instalada de servicios, recursos humanos y asignación presupuestaria para salud. La cobertura poblacional por el sistema sanitario no es ajena a este tipo de heterogeneidades. Según datos del Censo de Población 2010, el porcentaje de población con cobertura explícita (incluyendo en esta categoría los seguros de salud y planes estatales) fue del 63,2%, y registró sus valores máximos en la CABA (82,3%) y mínimos en Chaco (42%). La brecha se incrementa aún más en la cobertura sanitaria de niños, niñas y adolescentes. Estos aspectos están directamente relacionados con los ingresos de la población y su capacidad de pago: mientras que la cobertura explícita es del 93% en los hogares del quintil más rico de ingresos, se reduce al 39% en el quintil más pobre (FLACSO-UNICEF, 2020).

La Argentina tiene un esquema de vacunación amplio, que garantiza 20 vacunas de manera gratuita y obligatoria. A pesar de que la cobertura a nivel nacional es alta, ya que el 63% de los distritos tiene cobertura mayor al 95%, hay grandes heterogeneidades y se registra un descenso en la cobertura en los últimos dos años (Ministerio de Salud, 2020). Por ejemplo, hubo un brote de sarampión durante 2019 y parte del 2020, después de que había sido certificada por la OPS/OMS la eliminación de dicha enfermedad en el país.

### 3.3. PRINCIPALES CAUSAS DE MORBILIDAD Y MORTALIDAD

La Argentina se encuentra en una transición demográfica hacia un envejecimiento de la población y una transición epidemiológica hacia las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), pero todavía prevalecen ciertas enfermedades transmisibles. Actualmente, las cuatro principales causas de muerte de la población argentina son las enfermedades cardiovasculares, los tumores, las infecciones y las causas externas (generadas mayormente por lesiones de tránsito), las cuales explican el 68% del total de las muertes en el país (DEIS, 2019). Ministerio de salud de la Nación.

**Cuadro 23: Defunciones por grupo de edad y sexo, según grupo de causas seleccionadas.  
Republica argentina – Año 2018.**

<http://www.deis.msal.gov.ar/wp-content/uploads/2020/01/Serie5Nro62.pdf> (OMS/OPS).

Las enfermedades cardiovasculares, cerebrovasculares, cáncer, diabetes y enfermedades respiratorias (conocidas como las ECNT) representan el 73% de las muertes, el 52% de los años de vida perdidos por muerte prematura y el 76% de los años de vida ajustados por discapacidad (Ministerio de Salud, 2019). De acuerdo con la 4ª Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (Secretaría de Gobierno de Salud, 2018b), los factores de riesgo que explican tres de cada cuatro muertes por enfermedades crónicas no transmisibles son los siguientes:

- Consumo de tabaco: la prevalencia de consumo de tabaco es del 22%. Sin embargo, existen reducciones modestas en su consumo. La Argentina es el único país de Sudamérica y uno de los pocos países en el mundo que no ratificó el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT).
- Consumo nocivo de alcohol: la prevalencia del consumo de alcohol es una de las más altas de la región, de nueve litros de alcohol per cápita.
- Dieta no saludable: el 94% de la población no consume al menos cinco porciones de frutas o verduras al día.
- Sedentarismo: el 65% de la población mantiene una baja actividad física.

#### **Mortalidad materna**

La mortalidad materna (MM) es consecuencia de condiciones o patologías que acompañan el proceso reproductivo (embarazo, parto y puerperio) y de desigualdades que subyacen a dichas condiciones. La tendencia muestra un descenso paulatino en el número de muertes maternas anuales. Sin embargo, al analizar la estructura de causas, se observan diferencias en determinados grupos de la población (FLACSO-UNICEF, 2020).

En 2018, la razón de mortalidad materna (RMM) fue de 3,7 mujeres cada 10.000 nacidos vivos, lo cual evidencia un aumento con relación a 2017, que fue de 2,9 por cada 10.000 nacidos vivos. Este indicador registra variaciones entre provincias, lo que refleja inequidades en la atención del sistema de salud y en los determinantes sociales de la salud (Ministerio de Salud, 2019). Se estima que, durante el período 2010-2017, la reducción de la mortalidad materna atribuible al aborto fue de casi el 60% (FLACSO-UNICEF, 2020).

#### **Mortalidad infantil**

En la Argentina hay una tendencia de descenso progresivo de la mortalidad infantil, que se debe a múltiples factores, como la mejora en la capacidad de respuesta sanitaria, las condiciones de vida y el saneamiento básico. La tasa de mortalidad infantil (TMI) disminuyó de 9,7 por cada 1.000 nacidos vivos en 2016 a 9,3 por cada 1.000 en 2017, un 5,4% menos que en 2016. A su vez, la tasa de mortalidad de menores de 5 (TMM5) registrada fue de 11,0. La Argentina no alcanzó todavía la meta acordada en 2015 con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de valores de las tasas de mortalidad infantil. La tendencia muestra que sería posible alcanzarlos hacia 2030 (Ministerio de Salud, 2019).

En 2018, el 99,7% de los partos se produjeron en instituciones de salud, de las cuales casi el 60% pertenecen al subsector público. En ese año nacieron 685.394 niños y niñas, 19.215 menos que el año anterior. Esta tendencia se mantiene debido a que la tasa de natalidad disminuyó en la mayoría de las provincias. De las 4.121 defunciones ocurridas en el período neonatal, 2.790 (68%) estuvieron asociadas a causas relacionadas con la duración de la gestación, el crecimiento fetal y otras afecciones originadas en el período neonatal, y 1.151 (27%) por

malformaciones congénitas, fundamentalmente por cardiopatías congénitas. Estas proporciones se mantuvieron similares a lo largo de los últimos diez años (Ministerio de Salud, 2019).

La prematuridad tiende a ser la mayor causa que contribuye a la mortalidad infantil en la Argentina. Se estima que entre un 7% y 8% de los nacimientos acontecen antes de las 37 semanas de gestación y un 80% de estos nacimientos suceden de manera espontánea (FLACSO-UNICEF, 2020). Los avances en los procesos de regionalización perinatal, las mejoras en las unidades de neonatología a través de la capacitación del recurso humano (fundamentalmente de enfermería especializada), la provisión de equipamientos e insumos y acciones orientadas de concientización social han contribuido a mejorar los resultados en supervivencia y calidad de vida. No obstante, durante el período post-alta persiste un elevado riesgo de que los bebés prematuros se enfermen y mueran en comparación con los recién nacidos/as a término.

### 3.4. SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA. PREVALENCIA DEL VIH Y LAS ITS

#### Salud sexual y reproductiva

Desde 2003 el país cuenta con una política de acceso gratuito a métodos anticonceptivos. La Encuesta Nacional sobre Salud Sexual y Reproductiva evidencia a nivel nacional una proporción muy significativa de las mujeres en edad reproductiva utilizando algún tipo de método anticonceptivo (81,3%). Sin embargo, el 55% de las mujeres con cobertura pública exclusiva y el 75% de las mujeres con cobertura de obra social y/o medicina prepaga habían pagado por acceder a un método (PNSSPR- INDEC, 2013).

El uso de anticonceptivos se ha visto afectado por la pandemia. Se estima que 6 de cada 10 mujeres que discontinúan su uso en el país lo harán afectadas por una retracción de los ingresos familiares, mientras que 4 de cada 10 lo harán por dificultades de aprovisionamiento en los servicios públicos de salud (ONU Argentina, 2020).

En materia de prevención durante la adolescencia, estudios realizados en población educativa, mediante la Encuesta Mundial de Salud Escolar (EMSE) de 2018, muestran que la proporción de estudiantes de 13 a 15 años que usaron preservativo en la última relación sexual (entre los que tuvieron relaciones sexuales alguna vez) fue del 79,9% (Secretaría de Gobierno de Salud, 2018a).

A pesar de los avances, persisten restricciones en el acceso por la falta de consejería e información de calidad, porque no siempre se asegura la llegada a todo el territorio y también debido a que existe un escaso monitoreo de los métodos entregados. Los/las adolescentes, los/las jóvenes, las personas con discapacidad y las personas del colectivo LGBTI presentan mayores dificultades para hacer efectivos sus derechos de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva. Según una investigación realizada por el Ministerio de Salud de la Nación con apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas y del ONUSIDA, los/las jóvenes y adolescentes de la diversidad refieren sentirse incómodos en los servicios que atienden la salud sexual. Muchas veces se consideran juzgados/as, se retiran por vergüenza y no acceden a información sobre cuidados y prevención (FUENTE UNFPA).

#### Prevalencia del VIH y las ITS

La respuesta nacional al VIH y sida ha permitido progresar hacia el cumplimiento del Objetivo 3 de los ODS. Sin embargo, aún existen desafíos para lograr el fin de la epidemia como problema de salud pública y así alcanzar las metas que plantea la Agenda 2030. De acuerdo con la última estimación, en 2018 vivían en la Argentina 139.000 personas con el VIH, de las cuales el 83% conocía su situación y, de ellas, alrededor del 80% estaba en tratamiento antirretroviral (el 63% de las personas con el VIH se atienden en el sistema público de salud en la Argentina). La relación hombre/mujer se ha mantenido estable durante el último decenio. Para el trienio 2016-

2018 fue de 2,1. Pese a esto, existen diferencias regionales, registrándose la relación más alta en Cuyo (2,7) y la más baja en la Patagonia (1,7). Anualmente se diagnostican alrededor de 5.800 personas con el VIH (12,9 por 100.000). Los diagnósticos están aumentando en todas las regiones del país, excepto en el AMBA, donde la tasa permanece estable (Ministerio de Salud, 2018a).

El avance en estos indicadores contrasta con las brechas persistentes en otros. En primer lugar, solo el 68% de las personas en tratamiento antirretroviral logra la supresión virológica. En segundo término, el 36,5% de los nuevos diagnósticos se producen tardíamente, es decir, en un estadio avanzado de la infección. Además, la tasa de transmisión vertical se mantiene por arriba del 4% (del 4,7% a finales de 2018), porcentaje aún bastante alejado de la meta establecida en el marco de la Estrategia de Eliminación de la Transmisión Materno-infantil del VIH, que debe ser menor al 2% (OPS-OMS, 2017).

La prevalencia del VIH en la población general es del 0,4%. Las tasas de incidencia específicas del VIH por cada 100.000 habitantes para los diferentes grupos de edad y sexo fueron de 10 a 14 años (varones: 05, mujeres: 07) y de 15 a 24 años (varones: 22.3, mujeres: 10.2). Las poblaciones con mayor vulnerabilidad a la infección son las mujeres trans<sup>78</sup> (grupo para el cual la incidencia asciende al 34%), hombres que tienen sexo con hombres (12% a 15%), trabajadores/as sexuales y/o en situación de prostitución (2% a 5%) y las personas en contexto de encierro (2,7%) (Ministerio de Salud, 2018a).

Para el caso de la sífilis, desde 2010 la tasa de incidencia a nivel nacional viene creciendo sostenidamente, alcanzando un máximo en 2018 con 51,1 personas infectadas por cada 100.000 habitantes. La sífilis congénita presenta un comportamiento similar, con tendencia al aumento, a pesar de una leve baja en 2018 respecto del año previo (1,5 versus 1,7 por 1.000 nacidos vivos, respectivamente) (FLACSO-UNICEF, 2020).

### 3.5. FECUNDIDAD EN LA ADOLESCENCIA: COBERTURA Y ACCESO A SERVICIOS DE SALUD

Entre los 10 y los 19 años, los hábitos, las conductas y el acceso a cuidados son clave para el desarrollo. Pese a esto, el acceso a servicios de salud es limitado ya sea por barreras del sistema o por la baja apropiación de los servicios por parte de la población adolescente. En particular, un riesgo importante lo constituye el embarazo no intencional: el 14% de los nacimientos de 2017 fueron de madres menores de 19 años y el 70% fueron no intencionales. Anualmente, cerca de 2.500 niñas y adolescentes de menos de 15 años atraviesan un embarazo, situación que genera riesgos de complicaciones físicas y evidencia, con elevada probabilidad, situaciones de abuso sexual (UNICEF, 2019a). En 2018, la cantidad de nacidos vivos de mujeres entre 10 a 19 años representó el 12,7% de los nacimientos anuales, con una reducción del 24,5% respecto del mayor valor en la última década (Ministerio de Salud, 2019).

La maternidad adolescente presenta diferencias según la región del país. Existe una brecha en el porcentaje de nacidos vivos de madres adolescentes de provincias con alta prevalencia (Formosa: 21,8%) comparada con aquellas con baja prevalencia (CABA: 4,3%) (Ministerio de Salud, 2019). Esto se debe a las diferencias en el acceso a medidas de promoción de la salud sexual y reproductiva (Educación Sexual Integral, acceso a medidas de anticoncepción) e inequidades educativas, de género y prácticas culturales de inicio de la actividad sexual. La región del NEA (Formosa, Misiones, Chaco y Corrientes) concentra las mayores prevalencias de embarazo en

---

78. La expectativa de vida de una mujer trans en la Argentina no supera los 35 años. Más del 60% de las personas trans no han completado la educación secundaria y menos del 10% tienen acceso a un empleo formal (ONUSIDA, 2019).

adolescentes y, a su vez, las tasas de repitencia de embarazo adolescente se concentran en dichas provincias (Ministerio de Salud, 2019).

### 3.6. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL (ESI) A NIVEL PROVINCIAL

El país cuenta con una Ley de Educación Sexual Integral (ESI) (Nº 26.150) desde 2006 y un Programa Nacional de Educación Sexual Integral desde 2008. De acuerdo con información oficial para 2018, de las 24 jurisdicciones del país, 15 contaban con normativa específica sobre la ESI, 5 provincias no poseían esta normativa y se desconocía la situación de las 4 restantes (Ministerio de Educación, 2018b).

Según el “Primer informe sobre el impacto de la Ley Nacional de Educación Sexual Integral” (Fundación Huésped *et al.*, 2017), el 50% de los jóvenes conoce de la Ley de ESI. Este porcentaje es algo mayor en la CABA (55%), lo que da cuenta de que los estudiantes de esta jurisdicción acceden a la ESI en mayor medida que el resto. Aquellos entrevistados que asistieron/asisten a escuela pública y laica indican un mayor conocimiento de la existencia de la Ley de ESI.

Los resultados de las pruebas Aprender 2017 revelan que el 75% de los estudiantes de 5º y 6º años de nivel secundario opinan que hay temas o actividades que la escuela debería abordar o enseñar y no lo hace, como educación sexual y violencia (Ministerio de Educación, 2018a). En las Aprender 2017, ante la pregunta: “¿Hay temas/actividades que la escuela debería abordar/enseñar y no lo hace?”, un 79% de los/las estudiantes de secundaria indica la ESI, en primer lugar; seguido por un 76% que indica violencia de género/otro tipo de violencia, en segundo lugar. Además, señalan que hay contenidos más controvertidos, para los cuales los docentes están menos preparados sobre cómo abordarlos o son poco enseñados en la escuela. En las Aprender 2018, ante la pregunta específica, 8 de cada 10 estudiantes mencionan que los docentes de su escuela abordaron en el último año el cuidado del cuerpo y la salud; la importancia del buen trato en la escuela; los derechos de niños, niñas y adolescentes; y los cambios del cuerpo en la adolescencia. Sobre los contenidos con menor cantidad de menciones, 4 de cada 10 menciona que en el último año los docentes de su escuela abordaron los temas de cómo evitar el abuso sexual y los métodos de prevención del embarazo y de las enfermedades de transmisión sexual.

Entre los contenidos con menor cantidad de menciones se observa que:

- El 57% de los estudiantes del sector de gestión estatal indican que los docentes les hablaron sobre la prevención del maltrato, mientras que esta proporción se reduce al 49% entre los estudiantes del sector privado.
- El 56% de los estudiantes del sector de gestión privada mencionan que los docentes les hablaron sobre el embarazo, mientras que esta proporción se reduce al 47% entre los estudiantes del sector estatal.

### 3.7. SALUD MENTAL EN ADOLESCENTES

Se estima que en 2018 la Argentina contaba con una población de 10 a 19 años de 7.037.275. La tasa de mortalidad adolescente fue del 4,5 por 10.000 habitantes y el 77% de estas muertes ocurrió entre los 15 y los 19 años. La brecha entre la jurisdicción con mayor mortalidad adolescente (Catamarca) y la de menor mortalidad (CABA) fue del 2,8 (FLACSO-UNICEF, 2020).

### Suicidios

Una preocupación central en relación con la población adolescente es el suicidio. La mortalidad por suicidio en este grupo se ha triplicado en las últimas décadas y es la segunda por causa externa (UNICEF, 2019a). Según la EMSE de 2018, la proporción de estudiantes de 13 a 15 años que consideraron seriamente la posibilidad de suicidarse durante los últimos 12 meses fue del 21,6% (el 13% en varones y el 29,3% en mujeres), un aumento de 4,7 puntos respecto de la medición anterior (el porcentaje había sido del 16,9% en 2012). Si bien los valores de intentos de suicidios son mayores entre las mujeres, los varones son más efectivos en lograrlo. La brecha entre la jurisdicción con la mayor tasa de mortalidad por suicidio adolescente (Salta: 18,7 por 100.000 habitantes) y aquella con la menor tasa (Santa Cruz: 2,3 por 100.000) es de 8 (Secretaría de Gobierno de Salud, 2018a).

### Adicciones

En la Argentina el alcohol y el tabaco son las sustancias psicoactivas más consumidas en la población adolescente, seguida por la marihuana. La tasa de consumo de alcohol alcanza al 67,6% de los adolescentes de 16 y 17 años y al 47,7% de los adolescentes de 13 a 15 años (FLACSO-UNICEF, 2020). Según la EMSE de 2018, el consumo de tabaco mostró una prevalencia del 20,4% para el grupo de 13 a 17 años, siendo más frecuente en mujeres que en varones (el 21,8% versus el 18,8%, respectivamente). El grupo de 16 a 17 años duplica el consumo con respecto al grupo de 13 a 15 años (el 29,8% versus el 16,0%, respectivamente). Por su parte, la marihuana es la droga ilícita de mayor consumo en el país. Según los datos de la EMSE de 2018, el 13,3% de los estudiantes de 13 a 17 años refirió haberla consumido alguna vez en su vida y el 9,1% lo había hecho durante el último mes (este valor casi triplica el registrado por la EMSE en 2012) (Secretaría de Gobierno de Salud, 2018a).

Las edades de inicio del consumo de las sustancias mencionadas varían según el sexo. Para el tabaco es de 16,7 años (el 16,3 en los varones y el 17,0 en las mujeres), para el alcohol es de 17,3 años (el 16,7 en los varones y el 17,9 en las mujeres). Asimismo, al llegar a los 18 años, más del 79% de la población ya había fumado tabaco al menos una vez y el 77% ya había consumido alguna bebida alcohólica. Además, existe una tendencia creciente en el consumo de sustancias (Secretaría de Gobierno de Salud, 2018a)

Los patrones de consumo de las diferentes sustancias (su edad de inicio y las diferencias de género) deben ser contextualizados incluyendo en el análisis aspectos como la relación entre la condición social y el tipo de sustancias consumidas, el impacto sobre la salud mental, los comportamientos delictivos y los accidentes viales, entre otros. En el inicio de dichos consumos inciden, también, el rol de la industria de bebidas alcohólicas y de la tabacalera. Si bien la Argentina cuenta con marcos regulatorios para el consumo de alcohol y tabaco, estos aún no alcanzan a garantizar el derecho a la salud de la población adolescente.

## 4. NUTRICIÓN Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Alcanzar los objetivos y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible implica lograr un mundo sin hambre, inseguridad alimentaria ni malnutrición en cualquiera de sus formas. En las últimas décadas, la región de América Latina y el Caribe ha avanzado de forma significativa en la lucha contra el hambre hacia el ejercicio efectivo del derecho a una alimentación adecuada. Sin embargo, el bajo crecimiento económico, los fenómenos climáticos graves, los modos no sostenibles de producción y consumo de alimentos, así como la transición demográfica, epidemiológica y nutricional (caracterizada por el incremento del consumo de productos ultraprocesados) ponen en riesgo la calidad de la nutrición y la seguridad alimentaria.

Los datos disponibles sobre subalimentación en América Latina y el Caribe muestran un incremento en los últimos cuatro años. La Argentina presentó un deterioro en este indicador del 3,4% en 2015 al 4,6% en 2018 (FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2019). La problemática de salud más frecuente por malnutrición es el incremento sostenido del sobrepeso y de la obesidad en todos los grupos etarios a nivel regional. La malnutrición tiene dos aristas: el hambre y la obesidad. Las dificultades económicas de los grupos vulnerables para la compra de alimentos hacen que accedan a productos de bajo valor nutricional que causan obesidad.

#### 4.1. MALNUTRICIÓN: PREVALENCIA DE LA DESNUTRICIÓN POR CARENCIA, SOBREPESO Y OBESIDAD

##### Sobrepeso y obesidad

La Argentina se encuentra entre los países de la región con mayor índice de sobrepeso y obesidad en niñas y niños menores de 5 años (13,6%), a la vez que se observan disparidades regionales: la Patagonia presentó una prevalencia de exceso de peso (20,5%) mayor al promedio nacional. Dentro de este grupo, la población con sobrepeso alcanza al 10%, mientras que la obesidad afecta al 3,6%. En ambos casos, no se observan diferencias significativas por sexo, nivel educativo, cobertura de salud y quintil de ingresos (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019a).

El 41,1% de la población de 5 a 17 años presenta exceso de peso, el sobrepeso afecta al 20,7% y la obesidad al 20,4%. La Patagonia registró una prevalencia de exceso de peso (46,6%) mayor al total nacional, mientras que en la región del NEA resultó menor (35,2%). Para el indicador sobrepeso, no se registran diferencias estadísticamente significativas por región, sexo, nivel educativo, cobertura de salud ni quintil de ingresos. En el caso de la obesidad, se observó mayor prevalencia en los varones respecto de las mujeres (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019a).

Los resultados de la EMSE, aplicada en 2018 a estudiantes escolarizados de 13 a 15 años, permiten observar un incremento progresivo del sobrepeso del 24,5% en la medición de 2007 al 28,6% en 2012 y al 33,1% en 2018, y de la obesidad del 4,4%, 4,9% y 7,8%, respectivamente (Secretaría de Gobierno de Salud, 2018a). El aumento del sobrepeso y de la obesidad es consecuencia de la generación de entornos obesogénicos, patrones de producción y consumo de alimentos no saludables y estilos de vida sedentarios.

En particular, el exceso de peso en la infancia y adolescencia es un factor de riesgo determinante de enfermedades crónicas no transmisibles como diabetes, cáncer, enfermedades cardiovasculares y respiratorias. Además, puede generar un peor rendimiento escolar, menor productividad laboral en la vida adulta y aumentar la posibilidad de sufrir discriminación y tener una baja autoestima. Los mayores afectados por el sobrepeso son niñas, niños y adolescentes que viven en situación de pobreza (entre adolescentes existe un 31% más riesgo de padecer obesidad), ya que su dieta está basada en alimentos ultraprocesados de bajo valor nutricional (UNICEF, 2019a).

El 67,9% de la población adulta de 18 años tenía exceso de peso, mientras que el sobrepeso afectaba al 34,0% de este grupo y en mayor proporción a los varones (37,5%) comparado con las mujeres (31,1%). A su vez, el 33,9% de los adultos presentaba obesidad. En la región de la Patagonia, la obesidad alcanzaba al 39,0%. Los datos de la 2ª Encuesta Nacional de Nutrición y Salud indican que la población con menor nivel educativo tiene 1,4 veces mayor prevalencia de obesidad en comparación con el segmento educativo más alto (39,8% vs 28,3%). Al analizar el nivel de ingresos de los hogares, se observó que la obesidad afectaba al 36,9% en los hogares del quintil más pobre, frente al 29,0% en los del quintil más rico (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019a).

### **Desnutrición, bajo peso y emaciación**

Según información proveniente de la 2ª Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, la proporción de bajo peso y emaciación en la población de menores de 5 años fue del 1,7% y del 1,6%, respectivamente, sin diferencias estadísticamente significativas por variables sociodemográficas. La proporción de baja talla alcanzó al 3,7%, con mayor incidencia en los quintiles más pobres (el 3,8% en el primero, el 5,4% en el segundo y el 4,1% en el tercero) con respecto al quintil más rico (1,3%) (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019a).

Entre la población de 5 a 17 años, la proporción de delgadez fue del 1,4%, sin diferencias estadísticamente significativas según variables sociodemográficas. La proporción de baja talla fue del 3,7%. La mayor prevalencia de baja talla se registró en poblaciones con bajo nivel educativo en el hogar y bajos ingresos (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019a).

### **Lactancia materna**

Según los datos de la 2ª Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, el 96,9% de los/las niños/as iniciaron lactancia materna. Más de la mitad (56,5%) fue amamantado en la primera hora de nacidos. El 43,7% de niños menores de 6 meses recibía lactancia materna exclusiva, mientras que el 38,4% registraba lactancia materna parcial (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019a).

## **4.2. SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA SOBRE EL ESTADO NUTRICIONAL, PATRONES ALIMENTARIOS Y HÁBITOS DE CONSUMO EN LA POBLACIÓN**

La alimentación poco saludable es uno de los cuatro factores de riesgo principales para el desarrollo de enfermedades no transmisibles, junto con la actividad física insuficiente, el tabaco y el consumo nocivo de alcohol. El sobrepeso y la obesidad no solo afectan negativamente la calidad de vida y deterioran la salud, sino que también se traducen en una carga social al sistema de salud, cada vez más difícil de costear, y afectan negativamente la productividad de los países.

Uno de los factores asociados a la prevalencia de sobrepeso es el incremento en el patrón de consumo de productos ultraprocesados y las bebidas azucaradas. Frente a este panorama, resulta importante prevenir el exceso de peso en edades tempranas para proteger la salud, evitar padecimientos en la edad adulta y reducir los riesgos metabólicos que conducen al desarrollo de enfermedades no transmisibles (ENT) y a una mayor probabilidad de muerte prematura.

La malnutrición se vincula con los procesos de producción, distribución y consumo de los alimentos, a partir de los cuales se pueden diseñar estrategias de intervención que promuevan nuevas formas de producción y hábitos alimentarios que favorezcan dietas saludables y sostenibles.

## **4.3. SITUACIÓN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA VINCULADA AL DESEMPEÑO ECONÓMICO, POBREZA, SITUACIÓN SOCIAL Y DESIGUALDADES**

En los últimos años, en la Argentina la recesión económica conllevó un aumento de la pobreza, de la indigencia, del desempleo y de la inseguridad alimentaria. El 30% de la población argentina se encontraba en situación de inseguridad alimentaria moderada o grave, cifra que ha crecido un 70% entre 2015 y 2018 (FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2019).

De acuerdo con el Informe Voluntario Nacional (CNCPS, 2020), en 2017 se llegó a una cobertura del 74,6% de hogares en situación de pobreza que recibieron transferencias monetarias para las compras de alimentos. Sin embargo, esta tendencia se revirtió en el año 2018, cuando dicha cobertura fue del 53,7% de los hogares, representando así una caída de 20,9 puntos porcentuales respecto al año anterior, y de 9,5 puntos porcentuales respecto a la línea de base de 2016.

En el primer semestre de 2019, aproximadamente 1,5 millones de niñas, niños y adolescentes residían en hogares cuyos ingresos no cubrían una canasta básica alimentaria. Además, la evidencia generada por UNICEF mostró un aumento en la demanda en los merenderos y comedores comunitarios, los que, al mismo tiempo, sufrían restricciones que afectaban tanto la cantidad como la calidad de los alimentos, resultando en una dieta poco equilibrada y de bajo valor nutricional (UNICEF, 2019a).

En 2019, el Congreso de la Nación Argentina reconoció la crisis alimentaria y aprobó una prórroga hasta diciembre de 2022 de la emergencia alimentaria que había sido dispuesta en 2002 (Ley N° 27.519). Esta medida tuvo la finalidad de aumentar en un 50% el presupuesto de las políticas públicas nacionales para la alimentación y la nutrición. En enero de 2020 se aprobó el “Plan Argentina contra el Hambre” (Resolución del Ministerio de Desarrollo Social N° 08/2020) con el objetivo de garantizar la seguridad y la soberanía alimentarias de toda la población, con especial atención a los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social. Para esto, se fortalecieron las acciones del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y todo otro programa o dispositivo institucional que buscara mitigar esta problemática. El Plan tiene cinco componentes: seguridad alimentaria (tarjeta alimentaria); asistencia alimentaria en situaciones críticas o de emergencia; apoyo a la producción y comercialización de alimentos; fortalecimiento de redes comunitarias; y monitoreo y evaluación.

#### 4.4. SITUACIÓN DE MARCOS NORMATIVOS VINCULADOS A POLÍTICAS DE ETIQUETADO FRONTAL DE ALIMENTOS Y BEBIDAS Y PUBLICIDAD

Las actividades de los diferentes sectores industriales impactan directamente en la salud de la población, en particular de niños, niñas y adolescentes, tanto por el tipo de producto y su composición como por las prácticas de mercadotecnia utilizadas para promover su consumo. Una de las industrias que más efectos adversos genera en la salud de la población es la de alimentos y bebidas debido a su incidencia en la problemática de obesidad y malnutrición.

Por ese motivo, las medidas de regulación de la publicidad y de la comercialización de alimentos y bebidas son consideradas una de las estrategias clave para hacer frente al problema de la obesidad infantil y del desarrollo de enfermedades no transmisibles. Por medio del etiquetado nutricional y del etiquetado frontal de advertencia nutricional, se contribuye a generar un entorno alimentario saludable que permita a los consumidores contar con más información cuando adquieran alimentos y bebidas (FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2019).

Muchos países de la región han avanzado en medidas y normativas para orientar la toma de decisiones de los consumidores en busca de satisfacer sus necesidades nutricionales adecuadamente. En la Argentina la protección de los derechos del consumidor en la Constitución Nacional dio lugar a la modificación de la Ley de Defensa al Consumidor y a la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (N° 26.522), que establece consideraciones sobre el contenido publicitario.

Sin embargo, aún se requiere avanzar en un marco normativo para brindar un etiquetado frontal de alimentos y bebidas que responda al derecho de información de los consumidores. Algunas empresas de ese rubro pueden ser reticentes a que se aprueben normas y también a reducir el uso de azúcares para la preparación de bebidas.

Tanto las empresas vinculadas con la comercialización de estos productos como así también los Gobiernos de las provincias productoras de azúcar ejercieron una fuerte oposición a que se les aplicara un impuesto adicional por el efecto negativo que generan sobre la salud pública.

#### 4.5. POLÍTICAS INTEGRALES RELATIVAS A LA ALIMENTACIÓN

Las políticas integrales, no solo con foco en lo fiscal, para incentivar una alimentación más saludable de alimentos frescos y, además, la mejora de los perfiles nutricionales de los alimentos industrializados pueden ser una estrategia que ordene y coordine la seguridad alimentaria en lo que respecta a disponibilidad y acceso para la población. El trabajo para mejorar la oferta de productos frescos y saludables con el sector productivo y de abastecimiento es una oportunidad para lograr este fin.

En el marco de la Agenda 2030, el comercio tiene un rol que cumplir para contribuir al logro de los ODS. La erradicación de las diferentes formas de malnutrición requiere que los mercados provean la cantidad suficiente de alimentos inocuos y variados, necesarios para una alimentación nutritiva y saludable. Si bien se reconoce el potencial que el comercio de alimentos puede tener para la seguridad alimentaria y nutricional (FAO, 2015; FAO y OPS, 2017), sus efectos sobre la oferta de alimentos son heterogéneos, y es necesario tener en cuenta un conjunto amplio de variables en el análisis. Por ejemplo, el comercio ha contribuido a ampliar la oferta y diversidad de alimentos que forman parte de una alimentación nutritiva. Además, ayuda a estabilizar la oferta de alimentos (FAO, 2016) y adquiere relevancia fundamental cuando la producción de ciertos bienes no es suficiente por sí sola para dar respuesta a la demanda. Sin embargo, el comercio también es responsable por una parte de la oferta de productos que contribuyen al sobrepeso, a la obesidad y a la malnutrición (FAO, 2016). Por tanto, es necesario destacar la importancia de implementar políticas de doble vía, logrando un equilibrio entre un conjunto de políticas de corto y largo plazo que permitan reducir las vulnerabilidades económicas y generar capacidad de respuesta para recuperarse rápidamente cuando se presentan perturbaciones económicas. Además, es esencial integrar las medidas que tratan de mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición y la reducción de la pobreza, con el fin de disminuir las desigualdades de género y la exclusión social de distintos grupos poblacionales (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2019).

En tanto, la agricultura familiar y campesina pueden cumplir un rol esencial en la provisión de alimentos saludables y nutritivos. Existe una potencialidad escasamente aprovechada en el país de una mayor vinculación entre los programas de compra pública y diversas políticas sociales (como la alimentación escolar o los comedores comunitarios) y la agricultura familiar y campesina, permitiendo cerrar un círculo virtuoso entre producción sostenible e inclusiva, y el consumo de alimentos saludables y nutritivos.

## 5. EDUCACIÓN

### 5.1. PANORAMA DEL SISTEMA EDUCATIVO

#### Organización del sistema educativo

Según su Constitución Nacional, la Argentina es un país federal, por lo que distintos niveles de gobierno tienen responsabilidades establecidas en relación con el sistema educativo y la definición e implementación de las políticas sectoriales. La relación de las provincias con la Nación varía según las capacidades instaladas en sus organismos y los recursos disponibles.

### Estructura

La oferta educativa definida en la Ley de Educación Nacional (Nº 26.206) se estructura en cuatro niveles –la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior–, y ocho modalidades –la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria–. Asisten a las escuelas del sistema educativo formal más de 12 millones de alumnos en más de 64.000 instituciones de gestión estatal y privada. El 73% de los estudiantes concurre a establecimientos del sector estatal, aunque ese porcentaje varía según los niveles y las modalidades. Más de 900.000 docentes trabajan en el sistema educativo, de los cuales el 76% son mujeres (FLACSO - UNICEF, 2020).

### Financiamiento

La Ley de Educación Nacional estableció que el Estado debe garantizar el financiamiento del Sistema Educativo Nacional, destinando al menos el 6% del PIB a la función educación (art. 9). En los últimos años, la inversión en educación acompañó la evolución del ciclo macroeconómico, con mayor disponibilidad de recursos ante el crecimiento y la contracción de la economía y la recaudación fiscal del Estado. Por ese motivo, la meta del 6% del PIB destinado a educación solo fue alcanzada en 2015 y este porcentaje descendió al 5,8% y al 5,7% en 2016 y 2017, respectivamente. En 2018, el ajuste macroeconómico produjo un fuerte impacto en el presupuesto educativo, especialmente en ciertos rubros: educación digital, infraestructura escolar, cofinanciamiento de salarios docentes, formación docente, entre otros. Esta tendencia continuó en 2019 (Claus y Sánchez, 2019; Luna, 2019; Doberti, 2019).

El período 2015-2017 se caracterizó por una caída del 10% real en la inversión educativa por alumno de gestión estatal, como consecuencia de la reducción del financiamiento consolidado (Nación y provincias). Resulta persistente la brecha de inversión por alumno de gestión estatal en relación con el porcentaje destinado a la educación en los presupuestos provinciales (FLACSO-UNICEF, 2020).

Asimismo, las disparidades interprovinciales también se observan en los salarios docentes. La brecha entre provincias es de 2,1 (Luna, 2019). Además, los salarios están afectados por una pérdida del poder adquisitivo generalizada. En relación con esta cuestión, los paros docentes realizados en los últimos años marcan el malestar por la pérdida real del poder adquisitivo y afectan la educación de niños, niñas y adolescentes. Las provincias que tuvieron mayor cantidad de días de huelga fueron Santa Cruz, Neuquén y Buenos Aires (FLACSO-UNICEF, 2020).

## 5.2. EDUCACIÓN BÁSICA INICIAL, PRIMARIA Y SECUNDARIA: COBERTURA Y MARCOS REGULATORIOS

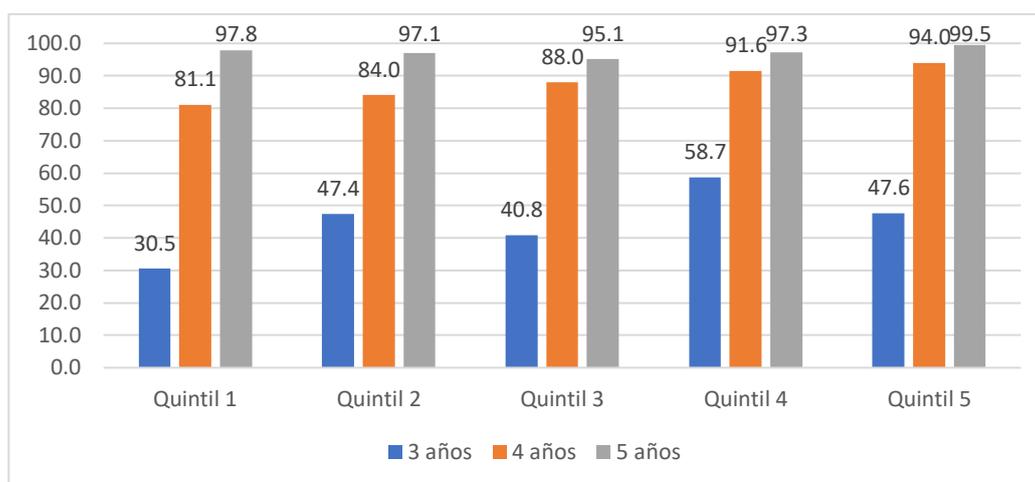
Las sucesivas extensiones de la obligatoriedad escolar realizadas a lo largo de las últimas décadas impactaron en la expansión de la oferta educativa, a la vez que plantean desafíos en relación con el acceso de niños, niñas y adolescentes al sistema educativo argentino, su permanencia y egreso.

### Educación Inicial

La Educación Inicial se encuentra muy fragmentada, ya que coexisten variados espacios de crianza, educación y cuidado, dependientes de distintos organismos estatales (provinciales y municipales), privados y organizaciones sociales, sindicales y comunitarias, especialmente en el tramo no obligatorio (de 45 días a 3 años). Esta oferta se caracteriza por la diversidad de formatos, propuestas curriculares y pedagógicas, tipos de cargos y formación requerida para el personal, entre otras cuestiones que muestran una variación importante en términos de su

calidad. La oferta se concentra fuertemente en el tramo obligatorio y resulta deficitaria en gran parte del país (aunque sobre todo en la región del NOA) en lo que respecta a salas de 3 años o maternal (UNICEF-CIPEEC, 2019). Si bien la asistencia ha aumentado, en especial en las salas de 3 y 4 años, siguen observándose importantes diferencias en relación con los quintiles de ingresos de las familias (FLACSO-UNICEF, 2020).

**Gráfico 38. Porcentaje de niños y niñas de 3, 4 y 5 años que asiste al nivel inicial, según quintil de ingreso (2018)**



Fuente: EPH, INDEC.

### Educación Primaria

La Educación Primaria prácticamente se ha universalizado desde hace más de treinta años en el país. De acuerdo con los datos del Relevamiento Anual (RA) de la Dirección de Información y Estadística Educativa (DIIE), en 2018 solo el 13,9% de los alumnos de este nivel en todo el país asistía a la oferta de jornada extendida/completa. Este indicador registra una leve disminución en relación con 2016, año en el que alcanzaba el 14,5% (FLACSO-UNICEF, 2020). Las diferencias entre las jurisdicciones son muy marcadas, aunque no se encuentra un patrón común por regiones. Las propuestas de ampliación de la jornada se caracterizan por un alto grado de heterogeneidad, ya que difieren en la cantidad de horas que se añaden, la organización del currículo y del tiempo escolar, su carácter obligatorio u optativo, entre otras cuestiones (Hisse, 2019).

### Educación Secundaria

Al formar parte de la educación obligatoria, la Educación Secundaria es uno de los niveles más desafiantes en cuanto a las transformaciones que se requieren para garantizar la inclusión efectiva y el acceso a los aprendizajes. El 95% de los adolescentes de 12 a 17 años asiste a la escuela, aunque por razones vinculadas con las trayectorias escolares puede hacerlo tanto en el nivel primario como el secundario. Entre quienes tienen entre 12 a 14 años, el 17% aún continúa asistiendo a la primaria. Si bien una parte de estos valores puede explicarse por las distintas estructuras del sistema educativo, debe señalarse que el porcentaje varía del 20% al 12% si se consideran los quintiles de ingreso más bajo y más alto. En otras palabras, son los problemas vinculados con las condiciones del hogar y con las trayectorias los que permiten interpretar estas diferencias

(FLACSO-UNICEF, 2020). Por su parte, solo la mitad de los adolescentes concluye el nivel en el tiempo escolar teórico establecido. No obstante, dos de cada tres jóvenes logran su graduación antes de los 20 años, si se consideran otras formas de cursada impulsadas en el marco de políticas orientadas a la reinserción educativa (Bottinelli y Sleiman, 2019).

### **Ámbito rural**

Casi 897.000 alumnos asisten a escuelas de educación común localizadas en el ámbito rural, el 95% de los cuales lo hace en el sector estatal. La educación rural pone en evidencia la diversidad expresada en distintos aspectos: contextos territoriales y demográficos, condiciones de asistencia y periodicidad del alumnado o formatos. La asistencia a la escuela rural resulta más elevada en la primaria que en la secundaria (FLACSO-UNICEF, 2020). Por esto, los nudos críticos se concentran en especial en la población rural de 12 a 17 años, especialmente quienes viven en hogares ubicados en áreas dispersas: de acuerdo con los datos del Censo de Población 2010, el 24,2% de ese grupo no asiste a la escuela. Las situaciones resultan más críticas en las regiones del NOA y del NEA (Tófaló, en prensa).

### **Niñas, niños y adolescentes de comunidades indígenas**

A pesar de que el Censo de Población 2010 identificó que 250.000 niños, niñas y adolescentes pertenecientes a comunidades indígenas asistían a la escuela, en las estadísticas educativas solo se identifica a un tercio de esa cantidad como perteneciente a este grupo, lo que los invisibiliza dentro del sistema educativo. El subregistro se reduce en el ámbito rural, donde las comunidades tienen mayor presencia. El ingreso al nivel inicial se realiza más tarde y la asistencia al nivel primario se acerca a la universalidad (98%). Ese porcentaje disminuye 10 puntos en secundaria, pero la reducción se produce también en este nivel cuando se analiza la asistencia de la población no indígena. En 2016, casi la totalidad (96%) de los estudiantes indígenas de nivel primario y secundario concurrían a escuelas de gestión estatal, especialmente en las regiones del NOA y del NEA. Estos estudiantes representan una proporción importante de la matrícula de las escuelas del ámbito rural, en especial en zonas rurales dispersas (González, 2019).

### **Niñas, niños y adolescentes con discapacidad**

Lejos de tener garantizado su derecho a la educación, los niños, las niñas y los/las adolescentes con discapacidad deben hacer frente a diversos obstáculos para acceder y completar los estudios obligatorios: características de la oferta, inexistencia o escasez de personal con formación específica de apoyo para la integración, actitudes explícitas o veladas de discriminación. Asimismo, llama la atención la escasa información educativa acerca de este grupo, ya que, más allá de la cuantificación de estudiantes, servicios educativos y cargos docentes, no se conocen con mayor detalle aspectos vinculados con la asistencia y trayectoria por el sistema educativo (Fernández, 2019).

## **5.3. TRAYECTORIAS ESCOLARES, TERMINALIDAD Y APRENDIZAJES**

### **Trayectorias escolares en la educación primaria y secundaria**

A pesar de logros en relación con la asistencia a los distintos niveles educativos, aún persisten dificultades vinculadas con las trayectorias escolares de los estudiantes. Para este análisis, se deben considerar cuatro indicadores clave: la repitencia, la sobreedad, el abandono y la promoción efectiva. Estos remiten, a su vez, a problemas que se combinan entre sí. La repitencia genera sobreedad y ambas se asocian con el abandono, lo que a su vez incide en las tasas de promoción.

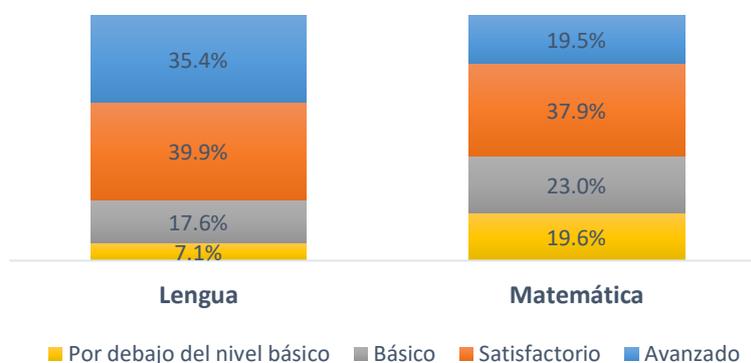
De acuerdo con información de los Relevamientos Anuales de estadística educativa, en primaria, la repitencia pasó del 2,1% en 2016 al 3% en 2018 y, en secundaria, subió del 9,6% en 2015 al 10,8% en 2018. Tanto el efecto acumulativo de la repitencia como los ingresos tardíos o los abandonos y reingresos se hacen notar en la sobriedad presente en la secundaria (31,1%). El abandono resulta crítico en este nivel, a pesar de que registra una leve tendencia a la baja: del 11,7% en 2012 al 9,5% en 2018. Entre las razones del abandono escolar se encuentran cuestiones de distinto orden: algunas están vinculadas con el origen social y las condiciones de vida del alumnado; otras se relacionan con sus trayectorias escolares y con las características del nivel secundario. Además, los adolescentes que viven en contextos sociales con mayor pobreza se ven a menudo impulsados a insertarse en los mercados informales del trabajo. La contracara de la repitencia y el abandono es la promoción. En el nivel primario, la tasa de promoción efectiva supera el 96%, mientras que en la secundaria alcanza solo el 79% (FLACSO-UNICEF, 2020).

### Aprendizajes

La evaluación nacional estandarizada Aprender permite una aproximación a problemáticas persistentes en los niveles primario y secundario, como son la baja relevancia de los aprendizajes, el escaso desarrollo de habilidades y capacidades y la poca apropiación de contenidos escolares. El acceso, la permanencia y el egreso de los niveles en la educación obligatoria constituyen sin duda condiciones necesarias, pero no suficientes, para garantizar el derecho a la educación. Aún más, el pasaje a niveles subsiguientes, como ocurre entre el primario y el secundario, sin garantizar los aprendizajes correspondientes es una problemática agregada a las dificultades ya señaladas en las trayectorias escolares, que impacta primero en la repitencia y posteriormente en el abandono.

La evaluación en 6° año del nivel primario permitió observar mejores resultados en Lengua, ya que los estudiantes se ubican mayoritariamente en un nivel de desempeño “satisfactorio” y “avanzado”. Por el contrario, en Matemática el porcentaje de estudiantes que se ubica en los niveles “básico” y “por debajo del nivel básico” es más alto, alcanzando el 42,6%, a diferencia del 24,7% registrado en Lengua para esos mismos niveles. San Juan y las provincias de las regiones del NEA y del NOA son las que presentan valores más bajos en ambas áreas evaluadas. Se suman a este grupo Entre Ríos y Santa Cruz en Matemática (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2019).

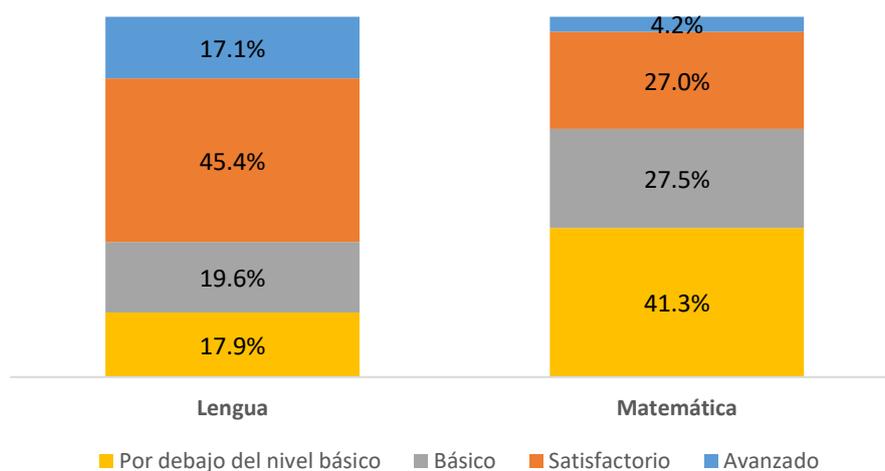
**Gráfico 39. Niveles de desempeño de estudiantes de 6° año del nivel primario en Lengua y Matemática a nivel nacional. Aprender 2018**



Fuente: Aprender 2018. Secretaría de Evaluación Educativa, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Con respecto a la evaluación Aprender del último año del nivel secundario, aplicada en 2017 para Lengua y Matemática, puede observarse que a nivel nacional los resultados son significativamente mejores en la primera de estas disciplinas. En Matemática, solo el 31,2% de los estudiantes llega a los niveles “avanzado” y “satisfactorio”. Las provincias que presentan mayores dificultades en la evaluación son las del NOA y el NEA en ambas áreas; en Matemática, se agregan San Juan, San Luis y Tierra del Fuego (Ministerio de Educación, 2018a).

**Gráfico 40. Niveles de desempeño de estudiantes de 5° y 6° año del nivel secundario en Lengua y Matemática a nivel nacional. Aprender 2017**



Fuente: Aprender 2017. Secretaría de Evaluación Educativa, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Si se analiza la evolución en el tiempo de los resultados académicos de los estudiantes, se constatan mejoras en Lengua en primaria y secundaria desde 2013 hasta 2018. En Matemática, por el contrario, se observa un estancamiento en primaria y un descenso del nivel en el secundario a lo largo del mismo período. En términos generales, puede afirmarse que los resultados son mejores en el nivel primario respecto del secundario (FLACSO-UNICEF, 2020).

Cabe destacar también que en Aprender 2018 se indagó, a través de los cuestionarios que responden directivos, docentes y estudiantes, algunos aspectos vinculados con la Educación Sexual Integral. De acuerdo con lo declarado por directores, prácticamente todos los contenidos previstos en esta temática son trabajados con los estudiantes. Se constata que, en relación con los contenidos más abordados en el nivel primario, los docentes declaran los siguientes: el cuerpo humano como totalidad con necesidades de afecto, cuidado y valoración; los procesos de crecimiento, desarrollo y maduración; y la superación de los prejuicios y las actitudes discriminatorias. Por su parte, los estudiantes mencionan el cuidado del cuerpo y la salud, la importancia del buen trato en la escuela y los derechos de niños, niñas y adolescentes. Entre los contenidos poco enseñados, los docentes señalan cómo evitar el abuso sexual y métodos de prevención del embarazo y enfermedades de transmisión sexual. Los estudiantes destacan, en este aspecto, las nuevas formas de masculinidad y femineidad en el marco de la equidad de género, los métodos anticonceptivos y el embarazo en sus aspectos biológicos, sociales, afectivos y psicológicos como contenidos poco abordados (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2019).

Se observa, en consecuencia, que contenidos más controvertidos, para los que los docentes pueden estar menos preparados sobre cómo abordarlos, son poco enseñados en la escuela primaria. Aunque sin duda pueden advertirse avances parciales, de acuerdo con la información provista por los docentes y estudiantes, no se estaría garantizando de manera plena la educación en esta área.

Además, los resultados del Sistema de Información del Programa Nacional de Educación Sexual Integral muestran grandes disparidades en el alcance y tipo de acciones desarrolladas a nivel nacional. Las estrategias de formación nacionales que cuentan con financiamiento nacional han tenido mayor alcance entre las provincias, pero se advierten disparidades marcadas respecto a los recursos financieros y los equipos técnicos de los que disponen los Ministerios provinciales para acompañar el programa y las líneas desarrolladas a nivel provincial (MECCyT-UNICEF, 2019).

### Brechas en el desempeño

Los desempeños de los estudiantes que evidencian las evaluaciones estandarizadas deben ser interpretados en el contexto de diferentes aspectos que permiten comprender mejor las brechas existentes en el sistema educativo, que impiden garantizar el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes. La información relevada en los operativos Aprender 2017 y 2018 permite extraer algunas conclusiones al respecto. El nivel socioeducativo bajo, el hogar indígena y migrante y la ausencia de computadora y conexión a internet constituyen características de los hogares asociadas a desempeños más bajos, tanto en primaria como en secundaria. En lo que respecta a las características de los estudiantes, se observó que los desempeños varían según el sexo: más bajos para las mujeres en Matemática y para los varones en Lengua. En secundaria, además, las tareas frecuentes en el hogar, el trabajo remunerado fuera de él o el hecho de tener hijos también se relacionan con resultados más bajos en todos los casos. También se asocian a desempeños más bajos la no asistencia o asistencia tardía al nivel inicial y la repitencia (aunque sea solo en una ocasión) y la asistencia a las escuelas con mayor nivel de vulnerabilidad social y/o ubicadas en ámbitos rurales. Varias de las características mencionadas se combinan en muchas ocasiones entre sí, potenciando las condiciones que favorecen o dificultan las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes (FLACSO-UNICEF, 2020).

### Brechas en el acceso a aprendizajes y habilidades del siglo XXI

En la Argentina una buena parte de los niños, las niñas y los/las adolescentes tienen acceso a un teléfono celular; pero el acceso a una computadora presenta porcentajes más bajos, y la brecha se hace más notable según el nivel socioeconómico y la ubicación geográfica respecto al acceso a internet, tanto en los hogares como en las escuelas. Prácticamente la totalidad de quienes se encuentran finalizando la escuela secundaria cuentan con un teléfono móvil (95,7%), sin mayores diferencias por provincias ni por ámbito rural-urbano, en tanto que alcanza a un 76% entre los niños y las niñas que cursan 6º grado.

El 87,7% de los estudiantes de nivel secundario señalaron también que poseen una computadora en sus hogares, porcentaje que se mantiene en todas las provincias. En los niños y las niñas de primaria, el porcentaje de acceso a computadoras es más bajo –solo el 56%– y aún menor en algunas provincias, en las cuales más de la mitad de los niños y las niñas no tienen computadora en la casa y el 74% de las escuelas tienen conectividad a internet; sin embargo, es bastante marcada la diferencia entre quienes asisten a escuelas públicas estatales (62%) y privadas (89%). En las escuelas estatales se observa un menor uso pedagógico de la computadora por parte de los estudiantes: un 45% en comparación con el 78% de las de gestión privada (UNICEF, 2015).

En lo que respecta a la conectividad, 2 de cada 3 estudiantes tienen conexión a internet en sus hogares. Sin embargo, hay una brecha importante entre los adolescentes de escuelas públicas (64,3%) y privadas (88,2%). Asimismo, focalizando en algunas provincias, los índices de conectividad son mucho más bajos, sobre todos en los hogares de niños de escolaridad primaria: más de la mitad no tiene conexión y hay mucha diferencia según

concurran a escuelas privadas y públicas. Además, solo el 35% de los niños y las niñas que concurren a escuelas rurales tienen internet en su hogar, y el 44% de los que van a la secundaria.

#### 5.4. FORMACIÓN PROFESIONAL

En la Argentina, con diferentes niveles de intensidad e iniciativa, se registra una variedad de actores que impulsan la formación profesional y la del trabajo: el Estado, los empresarios y los trabajadores a través de sus organizaciones sindicales (Gallart, 2006). El modelo de formación profesional desarrollado en el país ha tenido en los actores del mundo del trabajo un protagonismo singular y sostenido durante las últimas décadas.

De estos tres actores, es el Estado el que lleva la principal iniciativa en materia de convocatoria, desarrollo de instrumentos estratégicos, financiamiento e implementación de cursos en el área de la formación profesional. Actúa, principalmente, desde las carteras de Educación (Instituto Nacional de Educación Tecnológica) y Trabajo y, en segundo lugar, desde los Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Agricultura y también desde organismos de extensión como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), entre otros Ministerios y agencias. También desde los niveles provinciales y municipales, algunos Ministerios de Educación y Trabajo gestionan iniciativas y modelos de formación y supervisión de las instituciones privadas que ofrecen formación profesional con fondos públicos.

Al 12 de diciembre de 2019, 1.817.232 personas finalizaron un curso de formación profesional y 107.951 de orientación profesional. En total, 3.859.493 finalizaron un curso/prestación o un registro de la certificación (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2019).

El Estado se encarga de cumplir la función de rectoría y de fijar “las reglas del juego” en el campo de la formación profesional, y de temas como el reconocimiento de aprendizajes previos o la articulación de la formación para el trabajo con el sistema educativo formal. Sin embargo, en la actualidad no hay evidencia de que se haya configurado un sistema nacional que integre estas perspectivas y funciones.

Siguiendo un criterio de participación, otro gran actor en la formación profesional son las instituciones gestionadas por diversos sindicatos. La gran mayoría de estas instituciones tienen un fuerte arraigo sectorial, lógicamente vinculado con el ámbito de gestión del sindicato respectivo. El sector empresarial suele participar en las instancias tripartitas de definición de políticas y de determinación de formaciones prioritarias desde el empleo y la productividad. En cuanto a la ejecución de acciones formativas, este sector concentra sus ofertas en acciones de capacitación laboral en el ámbito más inmediato de sus empresas. También existe un conjunto de ONG que se especializan en atender diversos colectivos (género, juventud, desarrollo sustentable, sectores de la economía social, entre otros) y que generan acciones de formación profesional con función concientizadora. Los sindicatos y las ONG le han permitido al Estado llegar a poblaciones que, por su dispersión y clausura en nichos de vulnerabilidad, no podían acceder a las políticas públicas emitidas desde lugares centralizados (Catalano, 2018).

La dinámica de la sociedad del conocimiento exige, cada vez más, que los sistemas educativos y de formación profesional instrumenten y regulen un sistema de formación a lo largo de la vida que pueda actualizar los conocimientos y las habilidades cognitivas de la población para enfrentar los cambios tecnológicos, organizacionales, culturales. La formación y el aprendizaje a lo largo de la vida desempeñan un papel central en el futuro de trabajo. Además del desafío del cambio tecnológico y el futuro de trabajo, el tema clave es la inclusión de los/las trabajadores/as. Cuanto menos nivel de educación formal tiene el/la trabajador/a, más difícil es el acceso en la formación profesional y su finalización exitosa (Belmes, 2015). Otro problema es la

complicada transición escuela-trabajo para los jóvenes, y en particular para las mujeres. Hay varios programas públicos nacionales y provinciales (por ejemplo, Proemplear, Progresar) que ofrecen formación profesional particular para los jóvenes, pero falta un enfoque integral que incluya una visión de mediano y largo plazo para lograr un impacto significativo sobre la situación laboral de los jóvenes.

La calidad y la relevancia de los servicios ofrecidos de los distintos actores son heterogéneas, y el país no cuenta con un marco de cualificaciones que permita hacer realidad el enfoque de formación a lo largo de la vida. Por ejemplo, se debería reforzar la articulación en el ámbito local de la oferta y la demanda de formación, así como mejorar la pertinencia de la oferta formativa con la demanda y con las necesidades locales.

## 6. PROTECCIÓN ESPECIAL

En este apartado se aborda la situación de diferentes grupos cuyos derechos están vulnerados o en riesgo de violación. Distintos aspectos de algunos de estos grupos ya han sido analizados en capítulos previos: vinculados a la desigualdad y la distribución territorial, a la normativa legal e instituciones de protección de derechos y a su participación en el mercado de trabajo. A continuación, se pone el foco en ciertos grupos dentro del conjunto de niñas, niños y adolescentes, como aquellos que han sido privados de cuidados parentales; quienes realizan tareas que pueden ser catalogadas como trabajo infantil o adolescente; y los/las adolescentes en conflicto con la ley penal. Luego, se analiza, en función de los aspectos abordados en este capítulo, la situación de las personas migrantes y refugiadas, de las personas con discapacidad y de la población indígena. Por último, se trata la problemática de la violencia, entendida como un fenómeno transversal a toda la sociedad, ya que también las víctimas requieren de medidas de protección especial.

### 6.1. NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES

Los niños, las niñas y los/las adolescentes sin cuidados parentales son quienes han sido separados de su familia de origen, nuclear o extensa, o de sus referentes afectivos o comunitarios por haber sido dictada una medida de protección excepcional de derechos. También quienes han sido abandonados o que sus padres han fallecido son derivados a dispositivos de cuidado, familiar o institucional. En 2017, había 9.096 niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años en esta situación, cifra que se eleva a 9.738 si se considera también a los jóvenes mayores de 18 años que aún permanecían en dispositivos de cuidado (SENNAF-UNICEF, 2018).

La violencia y el maltrato continúan siendo las principales causas de separación de la niñez y adolescencia del entorno familiar (45,8%), seguidas por el abandono (37,5%) y por el abuso sexual (12,5%). La distribución geográfica muestra una correspondencia entre las jurisdicciones más pobladas y la cantidad de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales, que se concentran en Buenos Aires, la CABA, Córdoba y Santa Fe. Las medidas de protección excepcional se efectivizan en forma prevalente en dispositivos de cuidado residencial institucional (86%), sean de gestión pública o privada. Si bien los dispositivos de cuidado familiar son más numerosos, en 2017 alojaron solo al 14% de niños, niñas y adolescentes (SENNAF-UNICEF, 2018).

El 79% de las medidas de protección excepcional exceden el plazo legal de 180 días, y el rango de duración se extiende desde los 6 meses hasta la mayoría de edad o incluso más. Solo el 17% permanece bajo medidas excepcionales entre 3 y 6 meses. La proporción de medidas tomadas por los organismos administrativos muestra una tendencia creciente: pasó del 65% en 2014 al 89% en 2017 (SENNAF-UNICEF, 2018).

## 6.2. TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE

Una problemática en la que hubo avances en los últimos quince años, pero sigue siendo relevante, es el trabajo infantil<sup>79</sup>. Este compromete el desarrollo pleno e integral de la infancia ya que resta oportunidades y afecta el derecho a la salud, a la educación, a la recreación, al descanso y a la realización de actividades culturales. Su incidencia viene reduciéndose de manera sistemática en el mundo: un 38% desde 2000 (OIT, 2017). En la Argentina la incidencia del trabajo infantil ha sido históricamente más baja que en otros países de la región y también se ha reducido en los últimos quince años. No obstante, su concentración en determinados grupos poblacionales, actividades productivas y zonas geográficas lo convierten en un fenómeno de alta relevancia social (INDEC, 2018).

En el total del país, el 10,0% de los niños y las niñas de 5 a 15 años realizan al menos una actividad productiva, con mayor incidencia en las áreas rurales (19,8%) y en las regiones del NOA y del NEA (13,6% y 13,1%, respectivamente). La actividad productiva se intensifica entre los adolescentes de 16 y 17 años: el 31,9% del total del país realiza al menos una, mientras que en las áreas rurales lo hacen el 43,5%. Al igual que lo que ocurre con los más chicos, son las regiones del NOA y del NEA donde la incidencia del trabajo productivo es mayor entre los adolescentes (36,8% y 33,4%, respectivamente) (INDEC, 2018).

La reducción de la incidencia del trabajo infantil que se había observado desde 2004 hasta 2012 en las áreas urbanas parece haberse detenido, o al menos desacelerado fuertemente en el quinquenio siguiente. La disminución parece haber sido algo más intensa entre los adolescentes de 16 y 17 años, sobre todo en lo que hace a las actividades para el mercado (INDEC, 2018).

Se advierte, además, que los niños y las niñas que trabajan tienen tasas de no asistencia a la escuela mayores que los/las que no lo hacen. En este último caso, resultan particularmente elevadas entre los adolescentes varones. Esta situación es más intensa en el caso de las áreas rurales. Las condiciones económicas de los hogares parecen tener influencia sobre las probabilidades de trabajar para el mercado y de realizar actividades domésticas intensas entre los niños de 5 a 15 años, pero no entre los jóvenes (INDEC, 2018).

Si bien no hay una diferencia importante entre géneros en el total de actividades, sí lo hay por tipos de actividad: el porcentaje de quienes realizan actividades para el mercado supera el 20% entre los niños, mientras que el 17,5% de las niñas realizan tareas domésticas intensas. En las áreas rurales (que abarca aproximadamente al 14% de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años), prevalecen las actividades de autoconsumo.

La desigualdad socioeconómica a nivel departamental también marca y reproduce diferentes intensidades de la problemática entre los territorios subnacionales. La aplicación del modelo de identificación del riesgo de trabajo infantil y adolescente para el mercado (CEPAL-OIT, 2019)<sup>80</sup> arrojó resultados para los 511 departamentos. Según los percentiles de probabilidad, es posible observar algunos patrones generales a nivel geográfico. La zona sur se caracteriza por el predominio de departamentos con valores de riesgo bajos e inferiores al 4%; en la zona

---

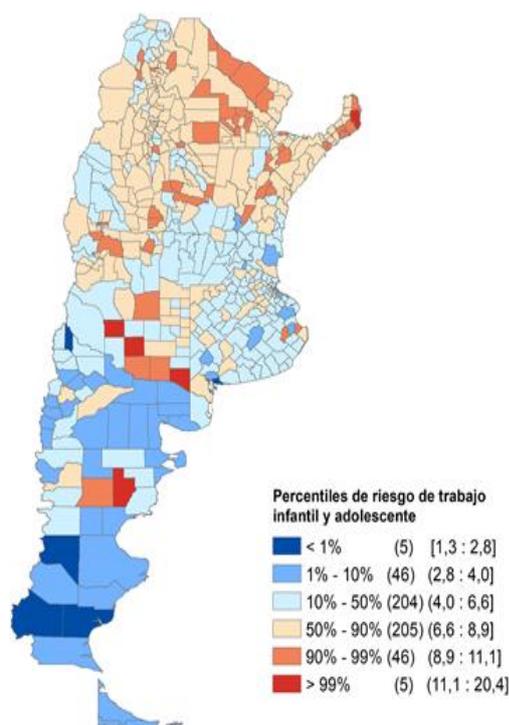
79. La Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) conceptualiza el trabajo infantil como: “Toda actividad o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por niños y niñas que no tienen la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, o que no han finalizado la escolaridad obligatoria, o que no cumplieron los 18 años si se trata de trabajo peligroso”.

80. La probabilidad de riesgo es diferente de la tasa de trabajo infantil que se puede medir con una encuesta específica como la Encuesta de actividades de niñas, niños y adolescentes (EANNA), pero esta última tiene representatividad estadística solo a nivel del agregado regional. La probabilidad de riesgo es una estimación a partir de factores asociados a la problemática y que están presentes en determinada magnitud que varía entre los territorios locales (véase [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)).

centro prevalecen los valores de riesgo medio-bajo, entre el 4% y el 6,6%; mientras que en la zona norte se observa un predominio del riesgo medio-alto, con guarismos entre el 6,6% y el 8,8%, y de varios departamentos con valores superiores al 8,8%.

Los departamentos de alto riesgo se caracterizan por tener una mayor proporción de población rural y de hogares con necesidades básicas insatisfechas. Además, los departamentos de riesgo alto exhiben la mayor proporción de población de entre 12 y 17 años que no asiste a la escuela. En estos departamentos también se presenta un nivel crítico en el Índice de Contexto Social de la Educación (CEPAL, 2019) y una mayor proporción de población de entre 3 y 17 años en esas condiciones. Un factor clave asociado a la mayor vulnerabilidad al trabajo infantil es la mayor prevalencia de informalidad de los jefes/as del hogar y, por ende, la necesidad de cubrir ingresos familiares por parte del resto de los integrantes del hogar, aun si son niños, niñas y adolescentes.

**Mapa 2. Riesgo de trabajo infantil y adolescente para población de entre 5 y 17 años en actividades económicas para el mercado (percentiles de riesgo)**



Fuente: CEPAL y OIT.

En relación con la calidad del trabajo, se constata que proporciones importantes de los/las adolescentes que trabajan en las áreas urbanas enfrentan condiciones laborales de baja calidad y en promedio lo hacen 7 horas a la semana.

Por sus características metodológicas, la Encuesta de actividades de niñas, niños y adolescentes (EANNA) no permite el registro de las actividades orientadas tanto al autoconsumo (sobrevivencia) como hacia el mercado por parte de niños, niñas y adolescentes que están en situación de calle. Muchas de estas actividades se

encuadran dentro de los trabajos peligrosos y de las peores formas de trabajo infantil. Se trata de actividades que implican graves vulneraciones a sus derechos, que atentan contra su desarrollo integral y perjudican su salud física y psíquica. La explotación sexual (sea como prostitución o como trata), la utilización en la comercialización de estupefacientes, la captación para actividades ilícitas y la explotación laboral en condiciones de reducción a la esclavitud constituyen modalidades de estas peores formas de trabajo infantil (FLACSO-UNICEF, 2020).

### 6.3. ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL

A junio de 2019, había un total de 2.924 niños y adolescentes en dispositivos penales juveniles hasta 17 años, 2.710 jóvenes de más de 18 años cuya infracción penal se había producido antes de cumplir la mayoría de edad y otros 238 cuya edad no pudo ser establecida. El universo total de adolescentes y jóvenes en dispositivos penales fue de 5.872 (FLACSO-UNICEF, 2020).

A su vez, durante el primer semestre de 2019, 1.711 adolescentes y jóvenes fueron aprehendidos y alojados en dispositivos especializados y comisarías (no contempla a los que ya estaban en dispositivos)<sup>81</sup>. De ellos, el 88% eran varones y el 39,5% eran no punibles. El delito contra la propiedad fue dominante como disparador de arrestos (74% del total). El 84% estuvo alojado durante menos de 24 horas y más de la mitad durante menos de 12 horas. Un 8,4% estuvo alojado entre 1 y 3 días y un 5,2% (equivalente al menos a 90 adolescentes) entre 3 días y dos meses. El 75,4% egresó con su familia o referentes afectivos; el 17,3% egresó al sistema de promoción y protección de derechos; y un 5,3% egresó a otro dispositivo dentro del sistema penal juvenil (FLACSO-UNICEF, 2020).

Según las escasas estadísticas disponibles, los/las adolescentes en dispositivos penales en todo el país se encuentran mayoritariamente en medidas alternativas penales en territorio (79,4%), seguidos de privación de libertad (17,8%) y restricción de libertad (2,8%). Buena parte de los/las adolescentes que se encuentran privados/as de libertad forman parte de sectores sociales estigmatizados y vulnerables: el 28% vivió previamente en situación de calle, el 14% residió en una institución para niñas y niños sin cuidados parentales en especial por haber sido víctimas de violencia y maltrato y el 78% tuvo dificultades para asistir a la escuela alguna vez antes de ingresar al centro cerrado. Sus trayectorias de vida reflejan el modo en que se fue construyendo y manifestando su vulnerabilidad social: han quedado de manera sistemática excluidos/as del acceso a los principales derechos. Además, el 30% ha sufrido maltrato y violencia institucional dentro de los centros (UNICEF, 2019a). Los varones están sobrerrepresentados (94,4%) en los dispositivos penales y predominan quienes tienen nacionalidad argentina (98,8%). La mayor parte de los/las adolescentes privados que ingresan al sistema penal lo hacen por delitos contra la propiedad (56,1%), siendo preponderante el robo (31,7%). Los delitos contra las personas representan el 15,5% del total, dentro de los cuales se destacan los delitos de lesiones y los homicidios (consumados o tentados) (FLACSO-UNICEF, 2020).

---

81. El dato incluye seis dispositivos especializados de aprehensión ubicados en CABA, San Fernando del Valle de Catamarca (Catamarca), Viedma, Bariloche, Bolsón (Río Negro) y Villa María (Córdoba).

#### 6.4. POBLACIÓN MIGRANTE

En el país residen 2.212.879 personas migrantes (ONU DAES, 2019). El 81,5% de la población que migró al país proviene del continente americano, el 16,6% es de origen europeo y el 1,7% asiático. El 79% de la población americana está concentrada en los grupos etarios de entre 15 y 64 años. Quienes llegan al país mayoritariamente son jóvenes sin hijos (FLACSO-UNICEF, 2020). En los últimos dos años, el saldo migratorio en la Argentina fue de 453.000 personas. A su vez, se otorgaron 427.000 permisos de residencia. Las nacionalidades más representadas entre las receptoras de permisos de residencia fueron la venezolana (35,4%), la paraguaya (18,9%), la boliviana (16,2%), la colombiana (7,2%) y la peruana (6,9%). El 51% de los receptores de dichos trámites son varones y el 49% mujeres. El 58% reside en la CABA, el 14% en el conurbano bonaerense, el 5% en La Plata, el 3% en Córdoba, el 2% en Rosario y el 2% en Mendoza, entre otras localidades (OIM, 2019).

En 2018, la pobreza afectaba al 30,4% de las personas migrantes en la Argentina. Este valor era similar al registrado por entonces en las personas nacidas en el país (29,5%). Las personas migrantes latinoamericanas son quienes presentan las mayores tasas de pobreza e indigencia. Por su parte, el 33,4% de niños, niñas y adolescentes migrantes eran pobres y el 16,4% eran indigentes. Casi el 52% de las personas migrantes pobres son mujeres (OIM, 2019). En la actualidad se estima que la pobreza alcanza al 36% de la población migrante, es decir, hay aproximadamente 800.000 personas migrantes en la Argentina que se encuentran bajo la línea de pobreza.

Según la Encuesta Permanente de Hogares de 2019, la población económicamente activa entre la población migrante en la Argentina asciende a 837.000 personas, entre las cuales hay 71.000 migrantes desocupadas. Si bien la desocupación afecta menos a la población migrante que a la nativa, la incidencia de la informalidad en la primera es mayor que en la segunda. Entre las personas migrantes asalariadas hay 245.000 que no están registradas, y representan el 47,2% del total de personas migrantes asalariadas, mientras que entre la población nativa la proporción de personas asalariadas no registradas corresponde al 33,3%. A su vez, hay 206.000 personas migrantes cuentapropistas. Estos dos grupos son los que ven más afectados sus ingresos durante el aislamiento, siendo los que presentan la mayor situación de vulnerabilidad.

La mayoría de las personas migrantes ocupadas (68,7%) se concentran en cuatro ramas de actividad que tienden a ser de bajos salarios y condiciones laborales precarias: comercio mayorista, minorista y reparaciones (21%), construcción (18,3%), servicio doméstico (15,9%) e industria manufacturera (13,4%).

Las personas migrantes tienen mayor dependencia del sistema público de atención de la salud (el 39,8% dispone solo de cobertura pública) (OIM, 2019). A nivel nacional, el 62% de niños, niñas y adolescentes migrantes no cuentan con seguro explícito de salud. El acceso a la salud está condicionado, en algunos casos, por la tenencia o no del documento nacional de identidad (DNI). Esta práctica resulta frecuente en algunas localidades del país, con especial impacto en las provincias fronterizas, y vulnera derechos garantizados por la Ley de Migraciones (Nº 25.871) (FLACSO-UNICEF, 2020).

Del total de estudiantes migrantes, el 39,8% cursa en el nivel primario, el 57,7%, en el secundario y el 2,5% en el nivel universitario. A pesar de la posibilidad de contar por ley (Nº 25.871) con el derecho a la educación en condiciones de igualdad con los nativos, existen barreras para la inclusión educativa de algunos/as niños, niñas y adolescentes migrantes. Una de las principales es la negativa de inscribir y otorgar titulación a migrantes y solicitantes de asilo en escuelas, universidades, centros deportivos y de capacitación sin DNI. Si bien los obstáculos administrativos se han reducido en los últimos años, aún persisten en ciertos lugares del país, al igual que sucede con el trámite de validación y homologación de títulos extranjeros. Otras barreras están asociadas a la discriminación étnico-racial y al *bullying* dentro de las escuelas (FLACSO-UNICEF, 2020).

El 79% del gasto público social destinado a migrantes, que se estima en un 4,9% del gasto público social nacional, se asigna a través de programas de base contributiva. El 21% restante se otorga a través de programas no contributivos, cuyo acceso está limitado normativamente para las personas migrantes. Por ejemplo, se requieren veinte años de residencia en el país para acceder a las pensiones por discapacidad (Decreto N° 432/97), un mínimo de quince años de residencia para el otorgamiento de la pensión asistencial para madres de más de siete hijos (Ley N° 23.746) y una residencia de al menos tres años para solicitar la AUH (aun cuando el niño o la niña haya nacido en el país) o la AUE. Estas normas son contrarias a las disposiciones de la Ley de Migraciones y a los compromisos internacionales asumidos por el país. Por ese motivo, entre 2010 y 2019, distintos Comités de Naciones Unidas se han pronunciado al respecto (Pautassi *et al.*, 2017).

En conjunto, el 6,6% de las viviendas de hogares migrantes presenta condiciones deficitarias, dado que son viviendas de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otras). Para los hogares no migrantes, esta proporción se reduce al 4,9% (OIM, 2019).

Por último, mediante la sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/17, se redujeron los plazos y los procedimientos para la expulsión del país de extranjeros, a la vez que se limitó el derecho a la unidad familiar. La expedición de esta norma impactó en la emisión de órdenes de expulsión que casi se triplicaron entre 2015 y 2019, por las que muchas familias quedaron separadas de sus hijos o hijas o están en grave riesgo de tener que separarse. Además, desde la sanción de dicho decreto, más de 200 niños, niñas y adolescentes recibieron órdenes de expulsión (FLACSO-UNICEF, 2020).

## 6.5. POBLACIÓN REFUGIADA

En la Argentina residen 165.600 personas refugiadas, solicitantes de la condición de refugiados, personas con visados humanitarios y otras con necesidades de protección internacional como las personas venezolanas (datos a junio de 2019)<sup>82</sup>. Debido a la crisis humanitaria de Venezuela, hubo un aumento notable de solicitudes de refugio de personas de ese país.

El marco normativo de protección social en la Argentina tiene un enfoque de derechos y garantiza acceso sin discriminación de los ciudadanos y residentes en el país. Sin embargo, existen dificultades y barreras legales para obtener la documentación indispensable para el acceso a servicios básicos como salud y educación, como así también a programas de promoción laboral, empleo, vivienda, educación superior y de protección social. Las demoras en el procedimiento y las bajas tasas de reconocimiento del estatuto de refugiado son dos de las principales barreras a las que debe hacer frente este grupo de la población.

En el caso de la salud, existen algunas barreras adicionales para acceder a servicios especializados, vacunas y salud sexual y reproductiva. Asimismo, en algunos casos, la legislación sanitaria provincial restringe el acceso universal y gratuito para extranjeros sin residencia regular en el país. Se evidencia, asimismo, la falta de servicios especializados de salud mental para la atención de personas afectadas por el desplazamiento forzado. En casos de personas refugiadas no hispanohablantes, la situación se agrava dada la imposibilidad de una entrevista de admisión al sistema público ante la falta de traductores (ACNUR).

---

82. Portal operacional sobre la situación de los refugiados. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit> (consultado el 30 octubre de 2019).

Si bien en la Argentina el sistema educativo es universal y gratuito, se observan dificultades por la falta de vacantes en asentamientos urbanos con mayor población. También existen demoras en la escolarización de niños, niñas y adolescentes que no cuentan con documentación que acredite el nivel de estudios alcanzado en su país de origen o que enfrentan barreras idiomáticas. Desde el Ministerio de Educación de la Nación se han dictado disposiciones para facilitar el acceso a la convalidación/reválida de títulos universitarios a personas sirias, venezolanas y refugiadas reconocidas, a pesar de lo cual continúan existiendo dificultades en el cumplimiento de los requisitos y en la conclusión de los procedimientos. Asimismo, se advierten inconvenientes para la inclusión socioeducativa de migrantes extrarregionales al Mercosur, condicionada por diversos factores, entre los que se encuentran la existencia de estereotipos, prejuicios y discriminación, y la dificultad en la comunicación e interacción debido a barreras culturales e idiomáticas (ACNUR).

También existen desigualdades y desventajas en el pleno acceso a las prestaciones de la seguridad social, ya sea por requisitos normativos, carencia de información por parte de los refugiados y migrantes en cuanto a sus derechos o bien falta de aplicación de las normativas vigentes. Se destacan los requisitos referidos a cantidad de años de residencia regular para acceder a la AUH (al menos tres años) y las pensiones no contributivas. Por su parte, las personas extranjeras mayores de 65 años que han llegado en los últimos años no cuentan con acceso a la pensión no contributiva por vejez porque, según la normativa vigente, el requisito para los extranjeros es haber residido en el país al menos cuarenta años (ACNUR).

La falta de acceso a programas habitacionales por parte de las personas refugiadas y migrantes se agrava particularmente por factores tales como la falta de recibo de sueldo, de garantías inmobiliarias, dificultades para afrontar costos excesivos de adelantos y sostener aumentos sucesivos de alquileres, servicios y expensas. La problemática de emergencia habitacional que enfrentan las personas refugiadas y migrantes a su llegada al país es compleja, ya que no existe un dispositivo que brinde alojamiento temporario y acompañamiento especializado para este tipo de población (ACNUR).

## 6.6. POBLACIÓN INDÍGENA

De acuerdo con los datos del último Censo (INDEC, 2010), la población indígena en la Argentina es del 2,4%. Esta población pertenece a 38 pueblos distribuidos en 1.688 comunidades en zonas rurales y urbanas de todo el país. Según datos más recientes de la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social (ENES), en áreas urbanas la población indígena llega a 1.398.905 personas, agrupadas en 583.508 hogares, de las cuales el 63% tiene entre 0 a 17 años (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 2015). Por su parte, la EANNA registró entre 2016 y 2017 en los hogares con niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años una población indígena de 1.353.653 personas en zonas urbanas y 648.660 en zonas rurales, que en términos porcentuales representaba, respectivamente, el 6,1% y el 20,9 % de cada universo (INDEC, 2018). Esto permite inferir que hay una mayor cantidad de población indígena de la que fue censada en 2010.

El Censo 2010 registró la presencia de al menos un indicador de NBI en el 9% de los hogares no indígenas, mientras que en los hogares indígenas ascendía al 17%, aumentando en zonas rurales al 35% (INDEC, 2010). La brecha social se evidencia claramente en la problemática alimentaria, más pronunciada en el norte del país. El relevamiento de la ENES puso de manifiesto que el 15% de los hogares indígenas con niños, niñas y adolescentes habían tenido que reducir su alimentación en los tres meses anteriores, situación que había afectado al 7% de los hogares no indígenas (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 2015).

Resulta notable la brecha en el acceso a la salud. Por un lado, se registran grandes dificultades en la cobertura, pues el último Censo Nacional relevó que, en 2010, el 59% de los niños, las niñas y los/las adolescentes indígenas no contaba con obra social, prepaga ni plan estatal de salud. Esta dificultad se presentaba más pronunciadamente en las regiones del NEA (82%) y centro-pampeana (70%), mientras que para ámbitos rurales la falta de cobertura de salud de niños, niñas y adolescentes indígenas ascendía al 73% (INDEC, 2010). Por otro lado, se observan barreras de acceso debido a la persistencia de prácticas discriminatorias y de una muy insuficiente implementación de la interculturalidad en salud, más allá de algunos avances puntuales en ciertas provincias. Los procesos históricos de marginación y despojo han generado también en ciertas comunidades resistencia a las prácticas sanitarias estatales. Según datos publicados en 2015, en el NOA, la tasa de mortalidad infantil (menores de 5 años) fue del 25‰ para la población no indígena y del 51‰ para la indígena (Consejo Federal de Inversiones, 2016).

La inasistencia escolar de niños, niñas y adolescentes indígenas es más pronunciada en las regiones del NOA y del NEA. En esta última, datos del Censo de Población 2010 indican que un 10% de los niños y las niñas indígenas de 5 a 15 años no asistía a la escuela, duplicando los valores de la población no indígena del mismo rango etario. Los valores en todas las regiones del país indican una menor asistencia en zonas rurales. Esta problemática se acentúa en el caso de adolescentes indígenas residentes en zonas rurales, donde el 41% no asistía a ningún establecimiento educativo (INDEC, 2010). También se registran vulneraciones del derecho de niños, niñas y adolescentes indígenas a la educación intercultural bilingüe, reconocido en la Constitución Nacional, con avances dispares entre provincias. Según un estudio reciente, 9 de cada 10 niños, niñas y adolescentes indígenas no reciben clases en su lengua (González, 2019).

Las prácticas discriminatorias afectan más intensa y frecuentemente a la población indígena, acentuándose en contra de niños, niñas y adolescentes para ejercer su lengua y su identidad cultural, a la vez que obstaculizan su acceso a los sistemas de educación y salud. La ENES registró que el 12,3% de los hogares no indígenas con niños/as y adolescentes de 0 a 17 años sufrió algún hecho de violencia estatal. Sin embargo, en el caso de hogares indígenas con el mismo perfil, el porcentaje ascendía al 30,2% (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 2015).

Asimismo, se evidencian graves deficiencias en las condiciones habitacionales. La EANNA realizada en zonas rurales registró profundas deficiencias en materiales de las paredes y de los pisos en hogares indígenas con niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años (por ejemplo, deficiencias en las paredes en el 27,7% de los hogares indígenas, frente al 13,2% en hogares no indígenas) y una mayor frecuencia de hacinamiento (el 22,7% en los hogares indígenas frente al 14,6% en hogares no indígenas) (INDEC, 2018b). Asimismo, se registran múltiples conflictos entre las comunidades indígenas y empresas públicas y privadas por los efectos perjudiciales que generan las explotaciones petroleras y mineras, la expansión de la frontera agrícola, forestal y ganadera y los proyectos turísticos e inmobiliarios. La mayor parte de las comunidades indígenas del país carece de un reconocimiento legal de sus tierras, de las que vienen siendo despojadas históricamente, por parte del Estado nacional y los Estados provinciales, de estancieros y de empresas agropecuarias, petroleras y mineras (FLACSO-UNICEF, 2020).

Cabe mencionar que las vulneraciones de derechos se agravan notablemente por la escasa participación indígena habilitada por las agencias estatales en la adopción de decisiones, en particular sobre las cuestiones que los afectan directamente.

## 6.7. POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD

El “Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad” (INDEC, 2018a) señaló que el 10,2% de la población argentina tiene alguna discapacidad; de ellos, 178.599 son niños, niñas y adolescentes de entre 6 y 14 años (5% del total de la población infantil y adolescente). En el grupo de 6 a 14 años, hay 140 varones por cada 100 mujeres con discapacidad, proporción que es apenas de 104 varones por cada 100 niñas en el total de población para este grupo de edad. Dentro de ese segmento, el tipo de discapacidad más frecuente es aquella clasificada como “mental y cognitiva” (24,9%). No se observan diferencias significativas en términos de distribución regional (INDEC, 2018a).

Cerca del 65% de las niñas y los niños de entre 0 y 5 años y cerca del 55% de quienes tienen entre 6 y 14 años declara tener el Certificado Único de Discapacidad (CUD) vigente (INDEC, 2018a). Esto significa que proporciones significativas dentro de esta población pueden estar en riesgo de no acceder a las prestaciones habilitadas por la posesión de dicho certificado, entre las cuales se encuentra la AUH o la asignación familiar correspondiente a hijo con discapacidad.

En 2019, alrededor de 240.000 personas recibieron la asignación familiar por hijo con discapacidad. Asimismo, entre los aproximadamente cuatro millones de personas que perciben la AUH, alrededor de 18.000 corresponden a hijos mayores de 18 años con alguna discapacidad (ANSES, 2020). Del grupo de 6 a 14 años, solo 52.000 niños y niñas con discapacidad reciben pensiones (INDEC, 2018a).

Los programas y las políticas para la primera infancia no contemplan de forma suficiente la inclusión de niños y niñas con discapacidad. Se reconoce la necesidad de acceder a diagnósticos desde la perspectiva del modelo social, así como también disponer de tratamientos y modos de apoyo. Los niños, las niñas y los/las adolescentes con discapacidad presentan menor nivel de cobertura de salud dentro del grupo de personas con discapacidad: 1 de cada 3 niños, niñas y adolescentes con discapacidad no tiene cobertura explícita de salud (INDEC, 2018a).

El 90,6% de la población con discapacidad de 10 y más años sabe leer y escribir, porcentaje menor que el de la población sin discapacidad, que se calcula en un 98% (INDEC, 2018a). Si se considera a la población de niños, niñas y adolescentes, se observa que la población con discapacidad es entre 15 y 19 puntos más analfabeta que la población sin discapacidad. Este dato resulta relevante, ya que, en la Argentina, más del 99% de la población de jóvenes es considerada alfabetizada (UNESCO, 2018). El 6,7% de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad se encuentran desescolarizados, ya sea porque no cursan actualmente (3,5%) o bien porque nunca lo hicieron (3,2%) (INDEC, 2018a).

Las denuncias por discriminación a niños, niñas y adolescentes con discapacidad en ámbitos educativos han ido creciendo desde 2008. Posiblemente esto se deba a los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil por hacer más visible esta cuestión y a los avances del sistema educativo en términos de normativa que vuelve ilegal el rechazo a estudiantes con discapacidad en escuelas comunes. De acuerdo con el último informe del INADI, una de cada cuatro denuncias recibidas en 2017 correspondía a discriminación por discapacidad. De estas, el porcentaje más elevado (17,2%) era por discriminación en el acceso a la educación (INADI, 2019).

## 6.8. VIOLENCIA EN CUALQUIERA DE SUS FORMAS COMO FACTOR TRANSVERSAL

Para hacer referencia al ejercicio de la violencia, se suelen usar diferentes clasificaciones. En primer lugar, se focaliza en las violencias contra mujeres y en los femicidios. Luego, centrándose en niños, niñas y adolescentes,

se presenta información referida a dos tipos de violencia (física y sexual) y a cuatro de las modalidades en las que se presenta (en el hogar, en el entorno escolar, en el digital y en el institucional).

### **Violencia contra las mujeres y femicidios**

La violencia contra las mujeres es un problema muy extendido. Según datos del Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres, en el período 2013-2019, se registraron 576.360 casos de violencia contra las mujeres, incluyendo denuncias, consultas, pedidos de asistencia o asesoramiento (INDEC, 2019b).

En lo que respecta a la dimensión del problema, los datos de la CABA indican que el 59% de las mujeres ha sufrido algún hecho de violencia durante su vida por parte de una pareja actual o pasada. De ellas, el 55,3% sufrieron violencia psicológica, el 23,7% violencia económica, el 21,5% fueron expuestas a violencia física y el 13,5% experimentaron situaciones de violencia sexual (Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y ELA, 2017; Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2019).

En cuanto a la máxima expresión de violencia contra las mujeres, la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación registró 287 víctimas de femicidios (muertes violentas de mujeres por razones de género) durante 2018, de las cuales 255 eran víctimas directas, incluyendo al menos a cuatro mujeres trans. Las tasas mayores en proporción a los habitantes se registraron en las provincias de Neuquén, Tucumán, San Luis, Entre Ríos, La Rioja, Chaco, Salta y Corrientes (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2019).

El 83% de las víctimas mantenían un vínculo previo con los sujetos activos (indicado, imputado, procesado o condenado), de estos, el 53% era vínculo de pareja o expareja, mientras solo el 6% eran personas desconocidas para las víctimas. De los femicidios registrados, un 66% ocurrió en la casa de la víctima y un 9% en otra vivienda (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2019).

Otro fenómeno preocupante es la violencia física e institucional que sufre el colectivo LGBTI+. A pesar de no contar con datos oficiales, el informe 2019 del Observatorio Nacional de Crímenes de Odio LGBT (ATTA *et al.*, 2019) registró, durante 2018, 147 crímenes de odio (basados en la orientación sexual o identidad de género), de los cuales el 64% fueron dirigidos a mujeres trans (travestis, transexuales y transgéneros), el 28% a varones gays cis y el 7% a mujeres lesbianas. En 2018 hubo once asesinatos de mujeres trans, cinco suicidios de mujeres trans y uno de una lesbiana.

### **Violencia física y maltrato**

Una encuesta realizada por UNICEF y SENAF (2013) demuestra que si bien menos del 4% de los adultos cree que los/las niños/as deben ser castigados físicamente, alrededor de un 70% de ellos admite haber aplicado métodos de disciplina violenta y más de la mitad (50,5%) castigos físicos a niñas, niños y adolescentes. Algo más de un cuarto admite haber dado un chirlo, un 22% dice haberlos zamarreado, un 14% le pegó en una extremidad y un 7% reconoce haberlos golpeado en algún lugar de la cabeza.

Si el análisis se centra en los niveles más extremos de violencia física y de género, es necesario valorar las muertes por agresiones intencionales, esto es, por homicidio doloso de niños, niñas y adolescentes. En 2017, al menos 241 niños, niñas y adolescentes menores de 20 años murieron por agresiones. De ellos, 35 tenían menos de 9 años; 21 entre 10 y 14 años; y 185 entre 15 y 19 años (DEIS, 2018). Ahora bien, cuando se atiende a los motivos de estos homicidios dolosos, en el caso de las niñas y las adolescentes, se destaca que la mayoría de ellos fueron femicidios, es decir, la forma más extrema de violencia de género. En 2017 hubo 23 víctimas menores de 18 años, mientras que, en 2018, los femicidios en ese grupo de edad fueron 32 (OM-CSJN, 2018).

### Violencia sexual

El programa “Las víctimas contra las violencias” del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación informó que del total de las víctimas atendidas por abuso sexual entre octubre de 2018 y septiembre de 2019 el 59% (2.986) fueron niñas, niños y adolescentes. Entre 2017 y 2018, se registró un aumento del 55% respecto del año anterior en la cantidad de víctimas de este grupo atendidas por abuso sexual y del 50% entre 2018 y 2019. La prevalencia femenina es evidente (77,9%) y la proporción crece con la edad: del total de niñas, niños y adolescentes víctimas, el 19% tienen entre 0 y 5 años, el 34% entre 6 y 11 años y el 47% entre 12 y 17 años. En el 76,8% de los casos, los agresores pertenecían al entorno cercano de la víctima (familiar o no familiar) (UNICEF, 2019b).

### Violencia en el entorno del hogar

Según la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (que registra datos de la ciudad de Buenos Aires), la cantidad de casos atendidos de violencia en el hogar contra niños, niñas y adolescentes ha aumentado año tras año: pasaron de representar el 25% de los casos en 2015 al 32% en 2018 (3.648 casos). La violencia psicológica está presente en casi todas las denuncias (94%), mientras que la violencia física aparece en el 45% de ellas (OVD, 2019).

### Violencia en los entornos escolares

Una encuesta realizada en establecimientos de nivel medio de todo el país permite concluir que 3 de cada 10 alumnos percibe que en su escuela la violencia<sup>83</sup> es un problema muy o bastante grave. Además, casi la mitad (49,4%) señala que el problema de violencia es grave en las escuelas de la zona, superando la percepción del problema de violencia en la propia escuela (32,5%) (Ministerio de Educación, 2015). Un estudio más reciente elaborado por el Instituto Nacional de la Juventud (2018) evidenció que el 80% de los adolescentes está preocupado por el *bullying* en las escuelas.

### Violencia en entornos digitales

El programa “Las víctimas contra las violencias” reportó un 6,6% de víctimas de *grooming*<sup>84</sup> entre los casos registrados en 2018 y 2019, siendo la tercera forma de violencia sexual más denunciada entre niñas, niños y adolescentes víctimas (UNICEF, 2019b). En cuanto a las denuncias por ciberacoso<sup>85</sup>, un 40% de los alumnos señala que existe en su curso, lo que sucede con mayor frecuencia en la escuela secundaria que en la primaria. Poco más de la mitad de los estudiantes secundarios (54%) respondieron que entre ellos se insultan, amenazan o agreden por redes sociales con algún tipo de frecuencia (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2019).

### Violencia institucional

Este es uno de los aspectos observados con mayor preocupación por el Comité de los Derechos del Niño en 2018, alertado por los informes enviados acerca de la frecuencia con que niños y adolescentes sufren violencia por parte de las fuerzas de seguridad en los espacios urbanos y en los espacios de encierro institucional (Comité de los Derechos del Niño, 2018). En 2016, la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN) relevó 295 causas judiciales del fuero nacional y federal caratuladas bajo la figura de “apremios ilegales y/o severidades” contra niños, niñas y adolescentes en la CABA. Casi la totalidad de las víctimas fueron adolescentes de género

---

83. Se refiere tanto a los hechos de violencia cometidos por otros alumnos, por ellos mismos hacia otros alumnos y docentes, y los de los docentes hacia los alumnos, tanto en el espacio escolar como virtual.

84. El *grooming* es un delito en el que un adulto realiza acciones deliberadas mediante el uso de internet para ganarse la confianza de un/a menor de edad con la finalidad de abusar de él/ella.

85. El ciberacoso es el uso de medios de comunicación digitales para acosar en forma permanente o repetitiva a una persona o grupo de personas, mediante ataques personales, divulgación de información confidencial o falsa, entre otras maneras.

masculino (88,7%), y casi el 64% tenía 16 o 17 años, aunque un significativo 34,4% eran menores no punibles (PROCUVIN, 2017). Por su parte, la Defensoría de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires reportó 133 casos de adolescentes menores de 18 años que fueron víctimas de torturas, apremios y malos tratos por parte de efectivos de la Policía de la provincia de Buenos Aires durante 2018 (FLACSO-UNICEF, 2020).

## 7. VIVIENDA Y HÁBITAT

### 7.1. ACCESO A VIVIENDA SUSTENTABLE

#### Déficit habitacional

El documento “Síntesis sobre la situación urbana de la República Argentina” (ONU-Hábitat, 2018) refleja que el país tiene una de las regulaciones más estrictas sobre el uso del suelo y desarrollo urbano en América Latina (Monkkonen & Ronconi, 2013). Los rigurosos reglamentos, las altas tarifas y los costos de aprobación de los procesos de registro de proyectos residenciales, los procedimientos burocráticos y el largo proceso de aprobación tienen un efecto negativo en el suministro de viviendas. Los marcos regulatorios para el uso de la tierra municipal restringen el acceso al mercado formal de vivienda para las familias de bajos ingresos al incorporar normas urbanas que no se adaptan a la realidad social de estos hogares. Estas condicionalidades promueven el crecimiento y la aparición de asentamientos informales, incidiendo de manera directa en el suministro de vivienda y en su tenencia informal.

Según estimaciones de la Secretaría de Vivienda y Hábitat del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda para 2016, el déficit habitacional en la Argentina se incrementó en los últimos años y llegaba a cerca de 3,8 millones de hogares. De estos, se estima que el 56% corresponde a un déficit cualitativo (2,1 millón de hogares) y el 44% a un déficit cuantitativo (1,7 millón de hogares)<sup>86</sup>.

Los datos arrojados por la última ENES indican que, en términos absolutos, la problemática de déficit habitacional se concentra en las regiones del Gran Buenos Aires y Centro, con cerca de la mitad del parque deficitario. A pesar de esto, en términos relativos, las zonas del NEA y del NOA presentan una marcada gravedad, ya que el déficit involucra al 61,8% y al 53,2% del total de las viviendas, respectivamente, superando de sobra el promedio nacional (41,8%). Considerando el déficit cuantitativo, las regiones del NEA, del NOA y de la Patagonia concentran los mayores requerimientos de nuevas viviendas (28,9%, 20,1% y 16,7%, respectivamente). El déficit cualitativo, por último, es mayor en los partidos del conurbano (Di Virgilio y Rodríguez, 2018).

Durante los últimos años, las políticas habitacionales para garantizar el derecho a la vivienda se han orientado a la construcción de viviendas sociales, al mejoramiento de viviendas existentes y a la construcción de infraestructura urbana<sup>87</sup>. No obstante, las políticas habitacionales no se han focalizado en acciones

---

86. Informe Nacional de la República Argentina Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), “Evaluación del progreso y medidas orientadas a futuro”, septiembre de 2016. Este documento ha sido elaborado con la participación de los siguientes organismos públicos nacionales constituidos en una Mesa de Trabajo Interministerial: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Secretaría de Vivienda y Hábitat; Secretaría de Obras Públicas; Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública); Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Secretaría de Relaciones Exteriores–Dirección General de Asuntos Ambientales; Dirección General de Derechos Humanos; Dirección de la Mujer; Comisión Cascos Blancos); Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

87. El plan Procrear anuló las líneas de préstamo para construcción, refacción, ampliación y terminación de viviendas y se concentró en el otorgamiento de créditos hipotecarios para la compra de unidades ya construidas (CELS y Habitar, 2017).

direccionadas a promover el acceso al suelo urbano interviniendo en las dinámicas del mercado (CELS y Habitar, 2017).

### Tenencia de vivienda

Respecto al régimen de tenencia de la vivienda, el 64,2% de los hogares cuenta con título de propiedad de la vivienda y del terreno, mientras que solo el 6,4% es propietario de la vivienda, el 18,4% es inquilino y el 9,3% está en situación de ocupación. Estos indicadores reflejan una precarización de la situación en los últimos años (período 2016-2019) (INDEC, 2019a).

La brecha de género se refleja en el ámbito de la tenencia. Según un estudio de 2001, las mujeres eran propietarias solo del 20% del total de viviendas (Deere, Alvarado y Twyman, 2010, cit. en BID, 2014). Varios estudios demuestran que, sobre todo en contextos urbanos de difícil acceso a la vivienda, la falta de tenencia y la consecuente dependencia económica conforman un factor de riesgo para quedar en situación de calle y condiciona a las mujeres a permanecer o regresar a relaciones violentas. Estas dinámicas se refuerzan cuando se acumulan distintas formas de vulnerabilidad (Hasanbegovic, 2019; BID, 2014). En la Argentina, y principalmente en la CABA, debido a políticas sociales discontinuas y la insuficiencia de recursos habitacionales, las acciones judiciales son a menudo el principal medio de acceso a la vivienda para mujeres que vivieron situaciones de violencia. Esto ocurre a través de la exclusión del hogar del agresor o de amparos habitacionales (Hasanbegovic, 2019).

### Regulación del precio de los alquileres

Como se señaló previamente, el alquiler es la forma de acceso a la vivienda para el 18,4% de los hogares del país (INDEC, 2019a). Esta proporción se duplicó en los últimos veinte años, sobre todo en el caso de la CABA, donde supera un tercio de su población. Según la segunda Encuesta Nacional de Inquilinos, en promedio, más del 45% de los ingresos de los hogares se destina al pago del alquiler. Las condiciones son preocupantes debido a los contratos abusivos y las regulaciones inexistentes (ACIJ, 2016).

La situación de los inquilinos se agrava aún más debido a las barreras de acceso y permanencia que deben sortear. Entre las barreras de acceso, se encuentran los gastos que implica ingresar a una nueva vivienda. La población inquilina que no puede sortear estas barreras es desplazada a alquilar de manera informal en villas, conventillos, inquilinatos y hoteles, donde las condiciones de precariedad y hacinamiento se agudizan y los precios no dejan de ser elevados COMPLETAR FUENTE - UNOPS.

Una de las problemáticas que enfrentan de forma cotidiana los hogares inquilinos (especialmente aquellos que viven en hoteles familiares, pensiones e inquilinatos en las grandes ciudades) son los desalojos ante la dificultad para concretar el pago del arriendo en tiempo y forma. No existen en la actualidad estadísticas publicadas sobre la cantidad de desalojos (sean administrativos o judiciales) que se llevan a cabo en territorio nacional (ACIJ, 2016). A pesar de esto, se sabe que los desalojos forzosos, a menudo sin aviso previo, afectan sobre todo a mujeres, niños y niñas.

## 7.2. ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS ADECUADOS, SEGUROS Y ASEQUIBLES

### Déficit urbano

El déficit urbano es un indicador de falta de cobertura de servicios de agua de red, cloaca de red y electricidad. Del total de hogares urbanos (11.523.859), 81.934 tienen déficit urbano (es decir, el 0,71%), lo cual afecta a aproximadamente 276.000 personas. En su distribución geográfica, el déficit urbano es notablemente mayor en el NEA, pues afecta al 2% de sus hogares urbanos. Las regiones Centro y NOA tienen un porcentaje de déficit

similar, entre un 0,6% y un 0,7%. Sin embargo, en cuanto a la cantidad absoluta de hogares afectados, la región Centro es la que se encuentra en peor situación: 55.000 hogares tienen déficit urbano, lo que representa el 67% del total de hogares con déficit urbano en todo el país (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018).

Las situaciones de carencia se agravan en los asentamientos, en las villas y en los barrios populares. De acuerdo con los datos del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP), en el 68% de los barrios relevados, la mayoría de sus habitantes no accede formalmente al servicio de conexión eléctrica, en el 89% no hay servicio de agua corriente, en el 98% no hay red cloacal y en el 99% no hay conexión de gas natural (Techo, 2016).

#### Déficit de agua en red

El 16,3% de los hogares del país (aproximadamente 2 millones de personas) no cuenta con conexión a la red de agua. Considerando solo los hogares del ámbito urbano, el déficit es del 12,9%, lo cual equivale a unos 1.491.548 hogares. La mayor proporción de hogares urbanos en situación de déficit se encuentra, por un lado, en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y, por el otro, en las localidades de hasta 2.000 habitantes. Esto se debe a que en dicha región existen grandes villas y asentamientos informales sin cobertura de servicios y barrios precarios en áreas de expansión que no están provistos de redes de infraestructura. Por su parte, un alto porcentaje de localidades de hasta 2.000 habitantes no cuentan con redes de agua debido a su pequeña escala. Al analizar la distribución del déficit de agua de red según región, es posible observar que la región Centro es la que tiene el mayor porcentaje de sus hogares en situación de déficit, mientras que la Patagonia es la que presenta la mejor situación (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018).

#### Déficit de cloacas

En la Argentina existe un gran desafío para aumentar la cobertura de agua y cloacas, y enfrentar la carencia de infraestructura en servicios urbanos básicos. Se estima que aproximadamente 7 millones de personas (16% de los hogares) no cuentan con servicio de agua potable y casi 20 millones (46%) no tienen cloacas. Además, el 80% de los residuos cloacales se vuelcan directo a ríos y arroyos, y el sistema general de aguas residuales presenta grandes carencias en relación con su mantenimiento y acondicionamiento. El servicio de electricidad, sin embargo, presenta los mejores indicadores, con una cobertura que alcanza casi el 95% de los hogares del país (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2016). (ONU-Hábitat, 2018).

Para el total del país, 5,5 millones de hogares no poseen conexión a una red cloacal. Esta situación afecta al 42% de los hogares urbanos (16 millones de habitantes). El déficit es muy elevado en las localidades más pequeñas. El AMBA se encuentra en una situación intermedia, aunque, por su densidad poblacional, la problemática afecta a más de 1,9 millón de hogares. El NEA presenta la situación más desfavorable, ya que el 57% de sus hogares carece de cobertura del servicio. La Patagonia, en contraste, posee un porcentaje de déficit relativamente bajo, cercano al 24%. Las regiones Centro, Cuyo y NOA se encuentran en una situación intermedia, con un déficit de entre un 36% y un 42% de los hogares. No obstante, no es de soslayar que en la región Centro el déficit de cloacas afecta a aproximadamente 3,5 millones de hogares (es decir que alrededor de 10,9 millones de habitantes se encuentran en esa situación) (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018).

### 7.3. DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL

Pese a la extensión del territorio y a la importancia de la producción agrícola y ganadera, la población de la Argentina es fundamentalmente urbana: más del 90% reside en ciudades. A su vez, el 40% del total de la población del país vive en la zona metropolitana de Buenos Aires (CABA y 40 municipios de la provincia de

Buenos Aires que rodean a la ciudad) y el 12% reside en cuatro grandes conglomerados urbanos (Gran Rosario, Gran Córdoba, Gran Mendoza y Gran Tucumán) (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018).

La estructura urbana posee profundos desequilibrios. La Región Pampeana ha concentrado históricamente la mayor proporción de población. Si bien esta situación se mantiene en la actualidad, la brecha con otras regiones del país ha disminuido: las regiones del NEA y del NOA han tenido acelerados crecimientos de su población urbana en décadas recientes (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018). Sin embargo, tal como demuestra un estudio del Banco Mundial (Muzzini, Ersao Puig, Anapolsky, Lonnerberg y Mora; 2016), dicho crecimiento en la urbanización no ha sido acompañado por un crecimiento económico acorde.

### Políticas de urbanización

Según el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), entre 2006 y 2016 se urbanizaron más de 85.000 hectáreas de suelo rural en los grandes aglomerados urbanos de la Argentina, en donde vive el 66% de la población del país. Al menos el 20% de esa superficie fue desarrollada por fuera de los mecanismos del mercado, ya que el 11% fue generado por el Estado a través de barrios de vivienda social y un 9% fue autoconstruido en villas y asentamientos informales. La mayor parte de la expansión urbana residencial entre 2006 y 2016 consistió en urbanizaciones cerradas, en lugar de barrios abiertos que podrían haber facilitado la integración social (Lanfranchi *et al.*, 2018b - CITA EN TEXTO UNOPS, FALTA VERSION COMPLETA-). Los emprendimientos de urbanización cerrada demandan un consumo de suelo alto, principalmente como consecuencia de su ubicación periférica respecto a la trama urbana. Esto generó una baja en la densidad media del conjunto de los grandes aglomerados urbanos de la Argentina (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018).

Aunque existieron planes de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial en varias ciudades del país, y algunos de ellos de aplicación parcialmente exitosa, ninguno consiguió impedir o resolver el problema de las villas y de los asentamientos. Persiste la necesidad de que los procesos de diseño e implementación de planes sean informados y consideren los riesgos de desastres. Tampoco se logró construir acuerdos institucionales para optimizar el acceso y uso de servicios de salud, de educación, de transporte, de regulación y tratamiento de residuos sólidos urbanos, en los que es necesario la intervención de diferentes niveles de gobierno (FLACSO-UNICEF, 2020).

Existe además un gran desequilibrio en las condiciones de vida según el tamaño de la localidad y su localización geográfica, lo que determina diferencias en la accesibilidad a servicios y equipamiento. Tal desequilibrio se manifiesta entre las localidades y en el interior de cada una de ellas, principalmente en las grandes ciudades, donde las disparidades se polarizan y existe una gran brecha entre la población que se asienta en las áreas más servidas (por lo general, en condiciones de formalidad y regularidad) y la población de las áreas menos servidas (en condiciones de marginalidad e informalidad). En ese sentido, se observan importantes déficits a nivel del hábitat urbano (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018).

### Situación en villas y asentamientos

Un relevamiento realizado entre 2016 y 2017 por iniciativa gubernamental y a través de organizaciones sociales concluyó que existen 4.416 barrios populares. De ellos, el 74,4% corresponde a la tipología de asentamiento, el 20,3% a villa y el 5,3% a barrio popular. El alto porcentaje de la tipología de asentamientos a nivel nacional (74,5%) ofrece un punto de partida auspicioso para diseñar soluciones definitivas a la problemática del hábitat debido a que el tipo de trama urbana accesible que presentan facilita su reurbanización (Techo, 2016).

Si bien las villas y los asentamientos están insertos en el entramado urbano, generalmente ocupan terrenos marginales, alejados de las principales vías de comunicación. Su crecimiento ocurre por procesos de ocupación

irregular de tierras públicas y privadas, las cuales son subdivididas y fraccionadas de modo informal. La falta de acceso a financiamiento genera que las familias ocupantes o adquirentes de estos lotes vayan construyendo sus casas de modo progresivo, en la medida que van obteniendo los recursos económicos para la compra de los materiales de construcción. Dependiendo de su tamaño y localización, muchas veces dentro o muy cerca existen centros de salud y establecimientos educativos. Otras veces, aun estando próximos dichos servicios, su funcionamiento no es el más adecuado o las vacantes no son suficientes para la población que los demanda. Si bien esta problemática se concentra en el AMBA, se distribuye también en gran parte del país.

#### **Diseño bioclimático, eficiencia energética, energías renovables**

Según el documento “Síntesis sobre la situación urbana de la República Argentina” (ONU-Hábitat, 2018), uno de los principales desafíos que enfrentan hoy las ciudades argentinas es contar con herramientas para contrarrestar la pérdida de sus activos ambientales, centrales para la sostenibilidad urbana. Estos activos ambientales constituyen espacios de conservación y ofrecen bienes y servicios ecosistémicos, cuya finalidad principal es minimizar los impactos medioambientales, mejorar la calidad de vida y reducir la contaminación futura. El acceso a espacios verdes, sean naturales (bosques, ríos, costas, lagos) o artificiales (plazas y parques públicos), es un elemento clave en la generación de un ambiente sano y de una calidad de vida digna para los habitantes de las ciudades.

En relación con el cambio climático, los siguientes son los principales desafíos que enfrentan las ciudades argentinas: i) promover la eficiencia energética (en viviendas, servicios públicos, comercio e industrias); ii) asegurar el uso racional del transporte público y particular, reduciendo su impacto en la contaminación atmosférica; iii) promover el consumo responsable, el reciclaje y el tratamiento adecuado de los residuos sólidos; iv) controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI); e v) incorporar el abordaje del riesgo en la planificación territorial, reduciendo las áreas de riesgo y protegiendo a la población vulnerable frente a eventos climáticos extremos (ONU-Hábitat, 2018).

Además, las ciudades desempeñan un papel especialmente crítico en relación con la emisión de GEI. Distintos procesos asociados a la urbanización contribuyen al consumo energético, incluyendo, entre otros, el desarrollo de actividades industriales, comerciales y residenciales, el uso de transporte público y privado, y la conversión a suelo urbano de ecosistemas (bosques, humedales, etc.) y de áreas de uso agrícola. De acuerdo con la información y los datos publicados en el Informe sobre el Estado del Ambiente del año 2016, la mayor participación en la generación de GEI corresponde al sector de energía (53%), seguido por el sector agropecuario (26%), el sector de cambio de uso del suelo y silvicultura (13%), el sector industrial (4%) y el de residuos (4%). Por su parte, el sector de transporte representa el 30% de las emisiones del sector de energía, considerando tanto el sistema vial nacional como el transporte público de pasajeros (urbano e interurbano) (ONU-Hábitat, 2018).

#### **7.4. MEJORA DE LOS BARRIOS**

Los principales desafíos que presentan la movilidad urbana y el transporte se centran en la promoción de una mayor inclusión social y la lucha contra la pobreza y la desigualdad, ya que está relacionada con la productividad económica de la ciudad, la calidad de vida de sus ciudadanos y el acceso a servicios básicos de salud y educación

Las complejidades asociadas a la movilidad están principalmente relacionadas con la cantidad de actores involucrados, desde múltiples niveles de gobierno hasta diversas instituciones públicas y privadas. Uno de los

mayores desafíos que enfrentan las políticas de transporte urbano, en especial en las áreas metropolitanas, es vincularse con los planes estratégicos de desarrollo territorial (ONU-Hábitat, 2018).

Entre 2016 y 2017, hubo aproximadamente 7.200 muertes por inseguridad vial (Asociación Civil Luchemos por la Vida, 2018). Solo en la Región Metropolitana de Buenos Aires, el 43% del total de los viajes se realizan en transporte público, el 26% en transporte privado y el 31% en medios no motorizados (Ministerio de Transporte, 2012, p. 26). (Política Nacional Urbana para Argentina, ONU-Hábitat, 2018).

## 8. PRINCIPALES DESAFÍOS PARA LA ARGENTINA EN LA DIMENSIÓN SOCIAL

### Desafíos en materia de pobreza

La Argentina atraviesa una recesión económica caracterizada por niveles elevados de inflación e inestabilidad macroeconómica, agravada por la situación económica generada por la COVID-19. Por eso enfrenta el desafío de diseñar una **estrategia de reducción de la pobreza sostenible y de largo plazo** que dé respuesta a la coyuntura actual, que contemple:

- Acciones orientadas a mitigar los efectos de la crisis económica actual en los sectores más vulnerables (universalización de transferencias a hogares con niñas, niños y adolescentes, provisión adecuada de alimentos, etc.).
- Acciones para erradicar la reproducción intergeneracional de la pobreza crónica (prevenir el embarazo no intencional en la adolescencia, cobertura de los espacios de crianza, educación y cuidado, garantizar la permanencia y terminalidad educativa, acceso y mejoramiento del hábitat).
- Mecanismos que aseguren los recursos que permitan la sostenibilidad de las políticas, los programas y las estrategias, mediante pisos de inversión y un sistema tributario más progresivo.
- Mejorar la suficiencia y el poder adquisitivo de la AUH como principal mecanismo de protección de ingresos a la niñez. Esto implica que el monto total de la AUH supere la línea de indigencia, de forma que cada niña o niño cuente con una protección de ingresos que dé soporte a las necesidades alimentarias.

### Desafíos en materia de protección social

La sostenibilidad financiera del sistema de protección social es uno de los desafíos macroeconómicos más importantes que enfrenta el país. En términos demográficos, dentro de diez años la Argentina habrá agotado su bono demográfico. Esto, sumado a la multiplicación de demandas para paliar la crisis socioeconómica causada por la COVID-19 y la reducción de las fuentes de financiamiento, dificulta la sostenibilidad y el funcionamiento del sistema. A continuación, se enlistan recomendaciones puntuales para resolver los desafíos y las problemáticas planteadas:

- Generar un sistema universal, unificado, suficiente y sostenible que garantice el derecho a la protección social en la niñez y la adolescencia.
- Convocar a un diálogo amplio y fundado para construir un sistema de protección de adultos mayores que sea sostenible en el tiempo, de cobertura universal, con adecuada proporcionalidad para los que acceden a beneficios contributivos y suficiencia para los que no logran cumplir los requisitos del beneficio contributivo. Esto implica abordar limitaciones y problemas de larga data:
  - Evitar soluciones de emergencia con beneficios a corto plazo y costos a largo plazo difíciles de sostener.

- Considerar una variedad de instrumentos para tratar los diversos objetivos del sistema de protección social para la población adulta mayor.
- Mantener niveles de aportes y contribuciones que financien niveles de prestaciones aceptables a la población en el mediano y largo plazo.
- Incorporar componentes semicontributivos para quienes hayan cumplido solo parcialmente con los requisitos para acceder a los beneficios contributivos, los cuales deben ser financiados por una combinación de fondos de rentas generales y contribuciones sobre los salarios.
- Discutir cambios paramétricos, como establecer los beneficios a partir de la totalidad de la historia laboral de cada persona y no solo de los últimos años, considerando las diferentes trayectorias que presentan varones y mujeres en el mercado laboral.
- Discutir los ajustes necesarios en la edad de retiro a medida que sigan progresando las expectativas de vida, tomando en cuenta las diferencias por género dadas por la demografía del envejecimiento.

### Ingresos de niñas, niños, adolescentes y sus familias

- Generar un sistema unificado (homogeneización de los requisitos establecidos en cada prestación) y universal que garantice el derecho a la protección social en la niñez.
- Revisar el diseño de la AUH y del sistema de protección social de ingresos para asegurar que todos/as los/las niños/as y los/las adolescentes accedan sin importar el lugar de residencia, el ensamblado de la familia, ni el tipo de inserción laboral de sus padres o referentes incluidos.
- Revisar las condicionalidades de los programas no contributivos (por ejemplo, en la AUH), para evitar reforzar estereotipos de género y eliminar el carácter punitivo de las condicionalidades.
- Analizar la suficiencia y los mecanismos de actualización de los montos para asegurar que todos los chicos y las chicas cuenten con ingresos suficientes para cubrir la canasta básica y salir de la pobreza.
- Revisar los incentivos negativos que podría generar la AUH sobre la formalización laboral, siempre que esto sea una opción para los/las trabajadores/as.

### Ingresos de adultos ocupados sin hijos y sus hogares

El diseño de acciones de protección de ingreso a los ocupados informales tiene que ponderar la provisión de mecanismos que complementen la AUH y la atención a la población activa sin hijos más vulnerable. En este caso, cabría evaluar tanto las estrategias que consideren a la pareja o al hogar como unidad de la atención como aquellas que tomen en cuenta al ocupado mismo en tales tipos de empleos. Se identifican, entonces, diferentes posibilidades:

- Proveer una asignación por matrimonio/pareja –similar a la asignación por cónyuge que se abona a jubilados o pensionados– a las parejas sin hijos en la que ambos sean trabajadores informales de bajo nivel de ingresos.
- Recrear o ampliar los programas como el Seguro de Capacitación y Empleo, que atiende situaciones de desempleo de personas en hogares de bajo nivel de recursos y que provee de capacitación o empleos a personas desocupadas.
- Aprovechar los programas actuales del Ministerio de Desarrollo Social, permitiendo que parte de sus recursos beneficien a trabajadores/as sin hijos.

### Licencias y políticas de cuidado

- Ratificar el Convenio núm. 183 de la OIT, ampliar el piso mínimo de licencia por maternidad a 14 semanas e incrementar el permiso por paternidad.
- Equiparar el descanso de maternidad entre gestantes (biológicas) y adoptantes.
- Reconocer los derechos para las parejas del mismo sexo.

- Implementar licencias “parentales”, es decir, la opción de licencia compartida de la pareja, una vez finalizado el período puerperal, e incluir incentivos para motivar su uso en los varones.
- Crear un fuero/protección a la paternidad ante despido durante el mismo período de tiempo que se contemple el fuero de protección a la maternidad.
- Modificar el artículo 179 de la Ley de Contrato de Trabajo, incorporando la posibilidad de tiempo para alimentación (no exclusivamente lactancia) y vincular la obligatoriedad de contar con centros de cuidado infantil a un número determinado de personal (no solo a trabajadoras mujeres).
- Habilitar la opción de excedencia para los varones y que cuente como servicio para el cálculo de la jubilación.
- Ampliar la oferta de servicios e infraestructuras públicas de cuidado y avanzar hacia un sistema nacional que asegure la articulación entre las diferentes instituciones involucradas.

### Desafíos en materia de salud

Como se detalló anteriormente, la pandemia ha impulsado el fortalecimiento del sistema de salud en varios aspectos. Es un importante desafío **sostener en el tiempo las capacidades generadas**, no solo en cuanto la provisión de insumos e infraestructura, sino también en cuanto a los aspectos institucionales y de coordinación, para **construir un sistema de salud resiliente y capaz de afrontar futuras pandemias**.

Más allá de esta coyuntura, resulta clave afrontar un conjunto de problemáticas estructurales:

- Mejorar los aspectos estructurales del sistema de salud para asegurar acceso y cobertura universal con enfoque en calidad, equidad, eficiencia, género y derecho a la salud
- Fortalecer el rol del Estado en cuanto a su capacidad de rectoría en la relación con otros sectores y actores, fundamentalmente con el sector privado (industria de alimentos, medicamentos, alcohol, tabaco, entre otras) en el establecimiento de marcos regulatorios efectivos.
- Fortalecer la rectoría de la autoridad sanitaria nacional en relación con las provincias y la CABA. Acordar un plan nacional de salud de mediano plazo en el contexto del Consejo Federal de Salud (COFESA), especialmente en relación con los ejes estratégicos de acceso, recursos humanos, insumos y financiamiento para la salud.
- Prever los recursos fiscales que permitan al sector salud abordar las brechas históricas de financiamiento y adicionalmente asumir los nuevos desafíos de las enfermedades no transmisibles (ENT), el envejecimiento, los efectos del medio ambiente y del cambio climático en la salud. Esto se suma a la necesidad del recambio tecnológico, la modernización de la infraestructura sanitaria y el fortalecimiento gerencial para contribuir a la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos.
- Establecer una política de recursos humanos con énfasis en la formación y distribución de recurso humano crítico.
- Fortalecer el proceso de toma de decisiones informadas a partir de procesos de mecanismos de investigación-acción, sistemas de monitoreo y evaluación, sistemas de vigilancia epidemiológica y mecanismos de rendición de cuentas para corregir en forma permanente la direccionalidad de las políticas.
- Apoyar la estrategia de Atención Primaria de la Salud, garantizando los aspectos organizativos y de coordinación del sistema de salud con y entre los diferentes subsectores prestadores.
- Fortalecer la eficiencia y operatividad del sistema con redes integradas de servicios de salud.
- Garantizar el acceso universal mediante la asignación nominal de población a cargo y áreas de responsabilidad para el manejo de las problemáticas de salud.
- Fortalecer las acciones intersectoriales e interinstitucionales para reducir las barreras a los servicios de salud relacionados con los determinantes sociales de la salud.
- Asumir proactivamente los cambios epidemiológicos y demográficos del país

- Reconocer las problemáticas prevalentes y los perfiles de morbilidad y mortalidad propios de la transición epidemiológica, de manera tal de poder brindar respuestas acordes a los diagnósticos establecidos.
  - Enfocar en la prevención de las enfermedades crónicas no transmisibles a través de los factores de riesgos principales (tabaco, alcohol, dieta no saludable, inactividad física, contaminación del aire), desarrollando políticas regulatorias basadas en evidencia e incrementando las capacidades de fiscalización efectiva.
  - Avanzar en el fortalecimiento de los servicios de salud mental (incluso para el uso problemático de sustancias psicoactivas), especialmente en el primer nivel de atención, y en la implementación de la Ley Nacional de Salud Mental.
  - Fomentar entornos saludables (escuelas/universidades, municipios, espacios públicos, lugares de trabajo, entornos para adultos mayores) a través de políticas públicas y de colaboración intersectorial, interinstitucional y comunitaria.
  - Tomar acciones basadas en la evidencia para la prevención de lesiones, discapacidad y muertes relacionadas con los siniestros viales, los desastres que podrían ser generados por fenómenos naturales, socionaturales, tecnológicos o biológicos, y la violencia.
  - Fortalecer la educación, la conciencia y la participación social desde la perspectiva de la coproducción de la salud.
- Reducir las desigualdades en salud de manera acelerada con enfoques en aspectos programáticos, de género, de equidad y de derechos humanos
  - Con un abordaje de ciclo de vida y considerando los determinantes sociales de la salud, eliminar las inequidades en salud perinatal, de niñez, de adolescencia y adulto mayor, especialmente en las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad.
  - Profundizar la cobertura del calendario de vacunación y generar mecanismos para su adecuación según las circunstancias epidemiológicas.
  - Continuar con una política de prevención de los embarazos no intencionales, que aborde la temática de manera intersectorial, sobre todo en las provincias con mayores tasas de fecundidad.
  - Asegurar los derechos relacionados con la salud sexual y reproductiva con enfoque de género y diversidad.
  - Profundizar la formación en Educación Sexual Integral dirigida a docentes, profesores/as y personal técnico para que puedan volcar esos saberes en las aulas en forma idónea.
  - Eliminar ciertas enfermedades transmisibles (tuberculosis, VIH, infecciones de transmisión sexual, hepatitis, mal de Chagas, lepra, hidatidosis), poniendo énfasis en la eliminación de transmisión materno-infantil del VIH, la sífilis, la hepatitis B y el mal de Chagas.
  - Fortalecer la estrategia de prevención combinada del VIH, incluyendo el incremento en la asignación de recursos financieros en esta área y la adopción de estrategias intersectoriales. Se requiere revertir las tasas de diagnóstico tardío del VIH, así como también fortalecer estrategias de retención y adherencia a los tratamientos antirretrovirales para personas con el VIH.

### Nutrición y seguridad alimentaria

El principal desafío para la Argentina en este ámbito consiste en garantizar la seguridad alimentaria de toda la población y poner fin a la malnutrición en todas sus formas, para cumplir los objetivos y las metas de la Agenda 2030. Para eso, se requieren iniciativas urgentes y coordinadas en todos los niveles de gobierno que den prioridad a aquellos grupos que se han mostrado más afectados: niñas, niños y adolescentes, migrantes y refugiados/as y poblaciones indígenas.

Al mismo tiempo, se requiere desarrollar políticas integrales que conduzcan a una alimentación saludable, promoviendo el consumo de alimentos naturales, regulando el consumo de alimentos con exceso de sodio,

azúcares libres, grasas y otros de bajo valor nutricional, y también generando mayor concientización en la opinión pública. Así como políticas que promueven prácticas en el sector agro que tomen en consideración factores del cambio climático, como sequías e inundaciones (ejemplo del GAR 2019, capítulo 6, página 192)

### Desafíos en materia de educación

**El cierre preventivo de las instituciones escolares repercute en los logros de aprendizaje y también agrava las desigualdades.** En el informe de ONU Argentina sobre los impactos de la COVID-19, se observan disparidades entre las regiones y entre distintos grupos de la población, sobre todo entre los hogares en situación más favorable y aquellos que perciben menores ingresos o viven en situación de pobreza. Más allá de las medidas específicas que el Gobierno tome en este contexto de crisis, será necesario **abrir un diálogo sobre las transformaciones y los impactos que la pandemia ha dejado en la educación, en términos sociales y pedagógicos**, para configurar el futuro de la educación en el país.

Asimismo, será necesario abordar los siguientes desafíos estructurales que se revelan ante esta crisis:

- Revisar el nivel de financiamiento nacional y provincial y la distribución de recursos entre estos niveles de gobierno, que aseguren su funcionamiento en todo el territorio, y promover la equidad. El análisis del ODS 4 sobre educación de calidad muestra, entre los años 2018 y 2019, una disminución nominal del 7,5% del presupuesto ejecutado vinculado con este objetivo. En relación con el PIB, su participación se mantuvo constante entorno al 0,2% en los años 2016 a 2018, pero descendió al 0,1% en 2019 (CNCPS, 2020).
- Desarrollar estrategias sostenidas y coordinadas entre diversos organismos y niveles de gobierno para abordar problemas persistentes como la repitencia, la sobreedad, el abandono y la promoción efectiva, en tanto son factores que sostienen patrones de desigualdad.
- Repensar los modos en que niños, niñas y adolescentes transitan por el sistema educativo, así como también el grado de relevancia de los aprendizajes logrados en este proceso. Reformular el sentido, el mandato y las prácticas del nivel secundario, para asegurar el egreso de los adolescentes con los aprendizajes esperados.
- Generar condiciones para fomentar la asistencia escolar de poblaciones desfavorecidas o marginadas.
- Dar continuidad a los esfuerzos en la producción de información cuantitativa y cualitativa. Fortalecer sistemas de información con mayores niveles de desagregación y articularlos con los datos producidos en otros sectores de gobierno, así como promover estrategias para el seguimiento y la evaluación de políticas y programas.
- Adoptar medidas para combatir la elevada tasa de deserción escolar, especialmente en la enseñanza secundaria, teniendo en cuenta los obstáculos para acceder a la educación debidos a las desigualdades socioeconómicas.
- Asegurar el acceso a la ESI en todos los niveles educativos.
- Mejorar la articulación entre los actores claves, Estado, empresas y sociedad civil, en la formación profesional. Todos ellos tienen roles propios, pero no existe una fuerte coordinación y articulación entre ellos y sus recursos son limitados.
- Los sistemas, las políticas e instituciones de formación profesional en la Argentina necesitan acelerar sus dinámicas de innovación, particularmente en la identificación y selección de las demandas, los medios utilizados para desarrollar competencias laborales, el rol de los actores sociales, la formación de los docentes, las alianzas con empresas y el sector privado en general, la digitalización y el uso de los *big data* para mejorar su respuesta.

## PROTECCIÓN ESPECIAL

Estos desafíos se articulan con los presentados al comienzo de este documento para caracterizar el contexto de país.

### Personas migrantes y refugiadas

- Reforzar la capacitación de los/las funcionarios/as para que conozcan los derechos y las necesidades especiales de protección de este grupo poblacional.
- Facilitar una efectiva coordinación entre actores encargados de implementar las políticas y los programas. Fortalecer las mesas de trabajo interministeriales para que se ocupen de sus necesidades específicas.
- Reforzar tareas de difusión de información de acceso a programas sociales, promoviendo la utilización de herramientas inclusivas, en particular en aquellas áreas donde se concentran las personas refugiadas.
- Seguir abogando con las autoridades competentes por la eliminación de restricciones legales, reglamentarias y administrativas que impiden el acceso de esta población a los programas y servicios sociales.
- Fortalecer los mecanismos de regularización migratoria, en particular para las personas migrantes originarias de países extra-Mercosur, como requisito para el acceso pleno a derechos de la población migrante.
- Apoyar a las personas refugiadas, directamente o a través de organizaciones aliadas, para lograr su regularización u obtener los documentos necesarios para tener acceso a los programas sociales y los servicios públicos.
- Promover la flexibilidad en el registro para las personas refugiadas en lo que respecta a la documentación requerida (por ejemplo, en el tipo de documentos necesarios para registrarse) y en los horarios/lugares de registro.

### Personas con discapacidad

- Fortalecer la generación de información y datos desagregados sobre el tipo, grado y severidad de la discapacidad, analizando brechas y desigualdades a nivel subnacional con énfasis en poblaciones en situación de vulnerabilidad.
- Adoptar las medidas necesarias que promuevan una mayor inclusión educativa y laboral de personas con discapacidad, así como considerar políticas que reconozcan el rol de familiares, en su mayoría mujeres, como cuidadores no remunerados.
- Asegurar la disponibilidad y asignación de recursos para eliminar la discriminación contra la población con discapacidad, garantizando su incorporación a seguros de salud y a servicios y prestaciones incluyendo información accesible.
- Garantizar que los/las chicos/as con discapacidad accedan a una educación inclusiva y de calidad en escuelas comunes, aumentar los recursos para este fin y fortalecer la formación de docentes en educación inclusiva.
- Asegurar información, tecnologías y comunicaciones accesibles por parte del Estado.

### Población indígena

- Atender las graves vulneraciones que sufre la población indígena de las distintas regiones del país a sus derechos a la educación, a la salud, al desarrollo y al hábitat por barreras ligadas a la discriminación, a la violencia y a la falta de participación. En particular, la vulneración a la educación intercultural bilingüe, a la salud intercultural, a sus lenguas originarias, a su identidad cultural y a sus territorios.
- Disponer de información desagregada de grupos particularmente vulnerables dentro de esta población, como lo son los niños, las niñas y los/las adolescentes.

### Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales

- Atender las principales causas que explican la derivación a los dispositivos, que están principalmente asociadas a violencia y maltrato, abandono y abuso sexual.
- Avanzar en la implementación del marco normativo sobre protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, con particular foco en las provincias que muestran menores avances en esta dirección.
- Revisar lo referido a la internación institucional: actualmente hay un elevado número de niños/as internados/as bajo esta modalidad, a pesar de que las directrices de Naciones Unidas sostienen que estos cuidados deben ser un recurso excepcional cuando se dicta la medida de protección.
- Revisar la duración de las medidas de protección excepcional, ya que aún es elevado el número de niños/as que permanecen durante largos períodos sin expectativas de revinculación familiar ni egreso autónomo de una institución de cuidados alternativos.
- Reforzar la modalidad de proyectos de autonomía, siguiendo los postulados de la Ley de Egreso Asistido (Nº 27.364).

### Trabajo infantil y adolescente

- Atender la situación de niños, niñas y adolescentes en situación de calle: se trata de un grupo cuyas actividades pueden ser conceptualizadas como trabajo peligroso o entre las peores formas, y no son alcanzados/as por los programas que usualmente se implementan para contrarrestar el trabajo infantil y adolescente.

### Adolescentes en conflicto con la ley penal

- Sancionar y promulgar una ley penal juvenil acorde a la Convención sobre los Derechos del Niño, que consagre una justicia especializada con la previsión normativa de medidas alternativas al proceso penal y medidas socioeducativas asentadas en la restitución de derechos.
- Promover el conocimiento por parte de jueces y funcionarios judiciales de dispositivos que no impliquen restricciones ambulatorias, ya que es aún recurrente el uso del recurso de la institucionalización. Avanzar en la sensibilización y capacitación en buenas prácticas, en justicia restaurativa y/o en medidas alternativas de resolución de conflictos.
- Fortalecer los recursos profesionales y económicos para la implementación de esos dispositivos.
- Promover acciones de sensibilización social orientadas a disolver la cosmovisión del castigo y el encierro punitivo como remedio a la violencia y a la inseguridad.
- Actuar para evitar la criminalización mediática que refuerza la estigmatización de estereotipos de adolescentes y jóvenes de sectores populares asimilados a “delincuentes”.

### Víctimas de violencia

- Promover la articulación y coordinación entre organismos y programas dirigidos a las víctimas de la violencia, para que logren sus objetivos de prevención y protección, evitando la revictimización.
- Avanzar en la consolidación de registros unificados de los casos de violencia.
- Avanzar en el desarrollo de campañas de comunicación de mediano y largo plazo dirigidas a los diferentes tramos de edad y grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres con discapacidad, migrantes, indígenas, jóvenes, entre otros).
- Desarrollar acciones de concientización para la sociedad en general, orientadas a desnaturalizar la violencia en todas sus formas. Promover estilos de crianza no violentos.
- Facilitar el acceso de las víctimas de la violencia a los programas dirigidos a ellas, situación que muchas veces se dificulta por su alto grado de vulnerabilidad y desconocimiento, pero también por la dispersión y fragmentación de la respuesta estatal ante esta problemática.

## VIVIENDA Y HÁBITAT

### Acceso a viviendas sustentables

- Promover la aprobación de una ley nacional que establezca un marco uniforme para los procesos de regularización dominial, junto con mecanismos de financiamiento accesible y asistencia técnica.
- Promover programas de alquiler de viviendas con cánones subsidiados para poblaciones en situación de vulnerabilidad y sectores medios.
- Estimular la producción social y autogestionaria del hábitat, con financiamiento y asistencia técnica adecuados, para promover la participación de las familias destinatarias y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad.
- Garantizar la existencia de refugios y mecanismos intermedios (“casas de medio camino”), así como brindar subsidios para el acceso al alquiler o a la compra de viviendas y la generación de líneas de crédito con condiciones especiales para mujeres en situación de violencia.
- Garantizar la inclusión de la perspectiva de género en el diseño y la implementación de las obras de saneamiento y mejoramiento de vivienda, incluyendo un componente de formación destinado a los/las trabajadores/as en las obras y a los miembros de los hogares afectados.
- Asegurar el acceso a servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, ampliando las redes de infraestructura necesarias.

### Desarrollo urbano y territorial

- Promover la planificación urbana y orientar las normativas provinciales hacia el marco planteado por las agendas internacionales, fortaleciendo la capacidad estatal para desarrollar ciudades más justas y sustentables.
- Sistematizar el registro de los bienes públicos en materia de suelo e inmuebles.
- Atender la demanda urbana de los asentamientos informales, ya que su existencia pone de manifiesto la inequidad territorial y social.

### Mejora de los barrios

Desarrollo de políticas integrales que consideren la reducción y gestión del riesgo de desastres como parte de los procesos de planificación sostenible y toma de decisión informada por el riesgo basada en amenazas naturales, siconaturales, tecnológicas y biológicas para evitar efectos en cascada como lo evidenciado por COVID-19. Por otro lado, la coherencia entre reducción de riesgos a desastres, la adaptación al cambio climático y el desarrollo sostenible bajo mecanismos multisectoriales, participativos e inclusivos, con rol activo del sector privado, organizaciones comunitarias de base, ONGs y red de apoyo social.

### Ampliación del acceso a zonas verdes y espacios públicos, seguros, inclusivos y accesibles

## ANEXOS DEL CAPÍTULO IV

### ANEXO 1 (SITUACIÓN SOCIAL)

**Tabla 1. Dimensiones según etapas del ciclo vital y dimensiones compartidas**

Dimensión	Etapa CV	Sin privación	Privación moderada	Privación severa
Educación	Niñez/ Juventud	(5-17) Asiste sin retraso	(9-19) Asiste con retraso	(5-17) No asiste (7-24) Nunca asistió
	Juventud	(18-24) No asiste y completó media	(18-24) No asiste y no completó media	(18-24) No asiste y no completó primaria
Protección	Niñez	(0-17) No es elegible o es elegible y recibe ayuda y (5-17) no trabaja	(0-17) Es elegible y recibe AUH pero (5-17) trabaja	(0-17) Es elegible y no recibe ayuda
Empleo	Personas adultas	(18-64) Ocupado/a en el sector formal	(18-64) Ocupado/a sector informal/irregular	(18-54) Desocupado/a
Protección	Personas mayores	(60/65+) Está cubierto/a por la seguridad social (todos los "estados")	(60/65+) No está cubierto/a por la seguridad social (ocupado/a o desocupado/a)	(60/65+) No está cubierto/a por la seguridad social (inactivo/a)
Vivienda	Todas las edades	Vivienda sin hacinamiento	Vivienda con hacinamiento (3+)	Vivienda con hacinamiento crítico (4+)
		Piso y techo adecuados		Piso y techo deficientes
		Tenencia segura: Propietario Inquilino		Tenencia insegura: Ocupante gratuito Ocupante de hecho
		Tiene baño de uso propio y adecuado	Tiene baño de uso propio pero inadecuado o baño adecuado pero compartido	No tiene baño
Agua segura		Tiene agua segura dentro de la vivienda	Tiene agua fuera de la vivienda o de fuente no segura	Tiene agua fuera del terreno

Nota: CV=ciclo vital. Entre paréntesis se reportan las edades sobre las que se calcula el indicador.

Fuente: elaboración propia con indicadores de la EPH.

**Tabla 2. Prevalencia de distintos tipos de pobreza unidimensional (% de población).  
Argentina, 1.º semestre de 2019**

Variable/Categorías	Educación	Protección	Empleo	Vivienda	Saneamiento	Agua
<b>Total</b>	<b>16,8</b>	<b>15,4</b>	<b>35,2</b>	<b>10,5</b>	<b>5,1</b>	<b>3,1</b>
<b>Edad de jefe/a</b>						
-25	18,5	16,6	34,4	13,0	11,3	5,9
25-59	15,8	11,4	35,1	11,9	5,5	3,5
60+	22,7	20,6	35,6	6,6	3,5	1,9
<b>Sexo de jefe/a</b>						
Varón	15,3	14,5	32,7	10,3	4,2	2,3
Mujer	18,9	16,9	39,4	10,8	6,4	4,4
<b>Educación (años) de jefe/a</b>						
0-6	33,1	18,8	49,9	21,2	13,6	9,5
7-11	22,9	16,5	43,7	14,1	6,4	4,3
12+	9,8	14,0	28,1	6,4	2,9	1,4
<b>Condición de actividad de jefe/a</b>						
Asalariado/a formal	11,7	9,4	15,5	8,1	3,2	1,6
Asalariado/a no formal	22,9	26,1	67,1	16,9	9,5	6,3
Independiente no profesional	19,4	29,5	65,2	12,3	6,6	4,5
Independiente profesional	10,9	27,6	20,5	5,6	1,3	1,2
Desocupado/a	19,9	20,8	64,7	16,2	9,2	4,9
Inactivo/a	21,1	10,0	28,7	9,5	4,7	3,0
<b>Tipo de hogar</b>						
Unipersonal	4,3	17,1	30,8	2,3	5,3	2,8
Nuclear sin hijos/as	15,4	20,7	28,5	0,8	2,9	1,5
Nuclear con hijos/as	12,9	11,8	32,2	11,8	4,4	2,7
Monoparental	16,8	17,9	41,8	7,2	6,5	3,7
Extenso	24,5	17,3	41,0	15,2	6,5	4,3
<b>Región de residencia</b>						
GBA	15,1	16,9	35,6	10,7	4,0	3,5
NOA	18,7	12,4	39,9	13,1	14,7	6,1

NEA	20,1	13,9	29,5	13,0	5,8	3,2
Cuyo	18,1	14,2	36,3	10,4	5,8	1,5
Centro	19,0	14,1	35,1	8,8	3,7	1,8
Sur	15,9	13,2	23,2	8,0	1,5	0,5
<b>Condición de migración de jefe/a</b>						
Nativo/a	16,6	14,3	33,9	10,6	5,0	2,9
Migrante interno	18,7	17,0	36,8	8,8	4,9	3,2
Migrante externo	14,0	22,5	43,3	13,8	6,1	5,5
<b>Quintil de ingresos</b>						
I	23,2	17,5	55,4	30,0	13,1	9,9
II	22,9	17,0	51,2	23,6	10,2	7,2
III	18,5	14,0	42,0	12,5	5,9	3,3
IV	11,6	11,7	32,1	4,5	2,8	1,6
V	7,5	18,8	20,8	1,7	1,4	0,4

Fuente: elaboración propia con datos del INDEC, EPH.

**Tabla 3. Pobreza monetaria, estructural (NBI) y privaciones no monetarias (derechos) (% de personas).  
Total de aglomerados de la Argentina, 1.º semestre de 2019**

Condición de pobreza (NBI) y pobreza monetaria		Ingresos		
NBI	No pobre	61,3	27,3	88,6
	Pobre	3,3	8,1	11,4
	Total	64,6	35,4	100,0
Condición de pobreza y privación no monetaria		Derechos		
		No privado	Privado	Total
Ingresos (CBA)	No pobre	57,7	34,7	92,4
	Pobre	2,5	5,2	7,6
	Total	60,1	39,9	100,0
Condición de pobreza y privación no monetaria		Derechos		
		No privado	Privado	Total
Ingresos (CBT)	No pobre	45,4	19,2	64,6
	Pobre	14,7	20,7	35,4
	Total	60,1	39,9	100,0
Condición de pobreza (NBI) y privación no monetaria		Derechos		
		No privado	Privado	Total
NBI	No pobre	58,9	29,7	88,6
	Pobre	1,3	10,1	11,4
	Total	60,1	39,9	100,0

Fuente: cálculos propios con datos del INDEC, EPH.

**Tabla 4. Medidas sintéticas de pobreza monetaria, privaciones no monetarias y pobreza multidimensional (% de personas), 1.º semestre de 2019**

Tipo	Moderada	Severa	Total
Ingresos	27,8	7,6	35,4
Derechos	24,9	14,9	39,9
Ambos "o" (U)	34,8	19,9	54,6
Ambos "y" (O)	17,9	2,7	20,7

Fuente: cálculos propios con datos del INDEC, EPH.

**Tabla 5. Pobreza monetaria, privaciones no monetarias e incidencia de la pobreza multidimensional (personas). Total de población impactada, 1.º semestre de 2019**

Formas I	Formas II		
	CBA	CBT	NBI
Solo CBA, etc.	3.420.763	15.856.714	5.110.163
Derechos	17.853.637	17.853.637	17.853.637
Ambos "o" (U)	18.963.949	24.457.968	18.419.093
Ambos "y" (O)	2.310.451	9.252.383	4.544.707

Fuente: Tabla 4 y United Nations Population Division, World Population Prospects 2019 (<https://population.un.org/wpp/>).

**Tabla 6. Prevalencia de la pobreza (% de personas).  
Total de aglomerados de la Argentina, 1.º semestre de 2019**

Aglomerado	PM	PNM	PMD-U	PMD-I
PLA	31,8	36,1	48,6	19,3
BB	24,6	30,0	42,2	12,4
ROS	35,8	39,4	54,7	20,4
SFE	38,8	30,2	51,7	17,3
PARA	34,3	29,5	47,8	16,0
POSA	40,9	37,7	55,6	23,0
RES	47,0	39,8	61,5	25,3
CRIV	29,2	33,1	46,3	15,9
MZA	37,7	37,8	54,9	20,5
CORR	41,0	42,9	58,5	25,4
CORD	36,7	42,7	57,4	22,0
CONC	52,7	44,1	66,0	30,8
FOR	40,4	35,7	56,0	20,1
NQU	27,7	31,9	44,3	15,3
SGO	44,9	43,3	62,0	26,2
JUJ	36,1	45,6	58,0	23,8
RGA	22,3	28,4	39,1	11,6
CATA	39,8	36,4	55,4	20,8
SLA	42,3	54,6	66,6	30,2
LRIO	30,0	35,6	48,9	16,7
SLUIS	34,2	38,4	52,2	20,3
SJUA	31,0	43,7	55,0	19,7
TUCU	40,7	49,8	64,6	26,0
SROS	36,7	34,8	49,6	21,9
USH	24,9	19,6	36,0	8,5
CABA	13,8	28,6	35,1	7,2
PGBA	39,7	43,1	59,2	23,6
MDP	29,2	37,9	49,2	17,9
RCU	32,8	39,1	52,4	19,5
SNyVC	36,4	32,9	50,9	18,3
RWyTR	38,3	34,2	52,8	19,7
VIDyCP	36,9	26,1	47,6	15,4
<b>Total aglomerados</b>	<b>35,4</b>	<b>39,9</b>	<b>54,6</b>	<b>20,7</b>

Nota: PNM=Privaciones no monetarias; PM=Pobreza monetaria; PMD-U=Pobreza multidimensional criterio de la unión; PMD-I=Pobreza multidimensional criterio de la intersección.

Fuente: Dirección Provincial de Estadística con datos del INDEC, EPH.

**Tabla 7. Prevalencia de la pobreza (% de personas) por sexo, en el ciclo de vida.**  
**Argentina, 1.º semestre de 2019**

Edad/Sexo	Forma de pobreza			
	PM	PNM	PMD-U	PMD-I
<b>Edad - Mujeres y varones</b>	35,4	39,9	54,6	20,7
0-17	52,6	38,4	63,3	27,7
18-24	43,0	53,1	68,3	27,9
25-54	33,1	42,4	54,3	21,2
55-64	23,0	40,4	50,1	13,4
65+	10,2	23,4	29,7	3,9
<b>Edad - Mujeres</b>	34,9	37,6	53,3	19,2
0-17	51,9	37,5	62,8	26,6
18-24	44,0	50,8	67,6	27,1
25-54	34,6	40,2	54,1	20,7
55-64	21,9	41,7	52,4	11,2
65+	9,6	18,7	25,2	3,1
<b>Edad - Varones</b>	36,0	42,3	56,1	22,2
0-17	53,3	39,3	63,8	28,8
18-24	42,2	55,3	68,9	28,6
25-54	31,5	44,6	54,4	21,7
55-64	24,5	38,8	47,1	16,2
65+	11,1	30,2	36,1	5,2

Nota: PNM=Privaciones no monetarias; PM=Pobreza monetaria; PMD-U=Pobreza multidimensional criterio de la unión; PMD-I=Pobreza multidimensional criterio de la intersección.

Fuente: cálculos propios con datos del INDEC, EPH.

**Tabla 8. Perfiles de incidencia de distintas formas de pobreza (% de población).  
Argentina, 1.º semestre de 2019**

Variable/Categorías	PM	PNM	PMDU	PMDI
<b>Total</b>	<b>35,4</b>	<b>39,9</b>	<b>54,6</b>	<b>20,7</b>
<b>Edad PR</b>				
-25	48,1	47,2	67,8	27,5
25-59	40,7	41,0	57,9	23,9
60+	21,0	36,3	45,3	12,0
<b>Sexo de la PR</b>				
Varón	33,2	38,0	52,3	18,9
Mujer	38,9	42,8	58,3	23,4
<b>Educación (años) PR</b>				
0-6	57,6	58,9	76,5	40,0
7-11	48,0	48,3	67,2	29,0
12+	23,4	31,2	42,6	12,0
<b>Condición de actividad PR</b>				
Asalariado/a formal	22,3	25,2	37,9	9,6
Asalariado/a no formal	53,8	67,8	82,6	38,9
Independiente no profesional	52,2	64,9	81,7	35,5
Independiente profesional	20,1	30,9	41,6	9,5
Desocupado/a	68,6	65,2	87,5	46,4
Inactivo/a	32,7	30,9	46,8	16,9
<b>Tipo de hogar</b>				
Unipersonal	6,9	28,9	30,8	5,0
Nuclear sin hijos/as	6,2	28,5	31,2	3,6
Nuclear con hijos/as	38,4	38,3	55,0	21,7
Monoparental	43,4	42,8	61,3	24,9
Extenso	45,3	48,6	66,3	27,6
<b>Región de residencia</b>				
GBA	34,6	40,2	54,5	20,3
NOA	40,2	47,2	61,8	25,6
NEA	42,7	39,4	58,2	23,8
Cuyo	35,2	39,6	54,6	20,3
Centro	34,8	37,7	52,7	19,7
Sur	29,2	29,7	44,3	14,6

Condición de migración PR				
Nativo/a	35,0	39,0	53,6	20,4
Migrante interno	33,7	40,0	54,0	19,7
Migrante externo	44,0	48,2	66,6	25,5
Quintil del IFPC				
I	100,0	66,0	100,0	66,0
II	99,6	60,9	99,8	60,6
III	47,2	45,6	69,1	23,8
IV	0,2	30,8	30,9	0,1
V	0,0	24,0	24,0	0,0

Nota: PR=Persona de referencia del hogar, también llamada jefa o jefe.

Fuente: elaboración propia con datos del INDEC, EPH.

## ANEXO 2 (PROTECCIÓN SOCIAL)

**Tabla 9. Estimación de la eliminación de la pobreza e indigencia en hogares con presencia de niñas, niños y adolescentes. Argentina, 1.º trimestre de 2019**

	Pobreza	Indigencia
<b>Hogares totales</b>	<b>24,5%</b>	<b>5,5%</b>
Hogares con NNyA	43,0%	9,6%
<b>I. Hogares elegibles no perceptores de la AUH</b>	<b>61,0%</b>	<b>17,0%</b>
Cantidad de hogares	947.368	947.368
Brecha relativa	0,45	0,4
Distancia monetaria promedio a la línea	\$ 14.000	\$ 4.700
Monto adicional necesario (en millones \$)	\$ 159.158	\$53.432
Porcentaje del PIB adicional (I)	0,86%	0,29%
<b>II. Hogares elegibles perceptores de la AUH</b>	<b>78,0%</b>	<b>21,6%</b>
Cantidad de hogares	2.200.000	2.200.000
Brecha relativa	0,45	0,36
Distancia monetaria promedio a la línea	\$ 15.000	\$ 4.607
Monto adicional necesario (en millones \$)	\$ 396.000	\$ 121.625
Porcentaje del PIB adicional (II)	2,15%	0,66%
<b>Porcentaje del PIB adicional total (I+II)</b>	<b>3,01%</b>	<b>0,95%</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC y la ANSES.

**Tabla 10. Gasto público en los diferentes fragmentos de la protección social para la población adulta mayor, 2017 (en porcentaje del PIB)**

<b>PRESTACIONES</b>	<b>% PIB</b>
<b>Jubilaciones y pensiones SIPA</b>	<b>7,61</b>
Contributivas	4,64
Semicontributivas (moratoria)	2,97
<b>Otras pensiones del Gobierno nacional</b>	<b>0,56</b>
Justicia	0,07
Caja Policía Federal	0,21
IAF Militares	0,29
<b>Pensiones no contributivas nacionales</b>	<b>0,18</b>
Pensión Universal para Adultos Mayores	0,03
PNC	0,09
Excombatientes y régimen reparatorio	0,06
<b>Empleados provinciales</b>	<b>2,52</b>
Excajas provinciales transferidas	0,31
Cajas provinciales no transferidas	2,21
<b>SUBTOTAL JUBILACIONES Y PENSIONES</b>	<b>10,87</b>

Fuente: elaboración basada en datos del Ministerio de Hacienda (2018) y de la Subsecretaría de Relaciones con Provincias del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

## V. DIMENSIÓN AMBIENTAL

### 1. CONTEXTO GLOBAL, REGIONAL Y NACIONAL<sup>88</sup>

#### 1.1. CONTEXTO GLOBAL Y REGIONAL

La dimensión ambiental del desarrollo sostenible cobra especial relevancia en el marco de la Agenda 2030. En los últimos años hubo una serie de avances debido a la consideración del derecho al ambiente como un derecho humano. En este sentido, tal como lo expresó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Opinión Consultiva 23/17 (CIDH, 2017), los tratados internacionales de derechos humanos como así también los tratados multilaterales ambientales constituyen la plataforma jurídica internacional de referencia. En la Argentina esto adquiere particular importancia dado que su Constitución Nacional otorga jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos especialmente señalados en ella o los que cumplieran con los requerimientos de aprobación establecidos, como así también brinda categoría supralegal a los tratados y concordatos aprobados mediante ley del Congreso Nacional.

Estos reconocimientos legales se integran a otros igualmente importantes: los llamados *derechos de acceso*, esto es, la concreción del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, que establece que la mejor forma de tratar las cuestiones ambientales es garantizando el acceso a la información, a la participación ciudadana y a la justicia en materia ambiental; y el Acuerdo de Escazú para América Latina y el Caribe en esta materia, firmado en 2018 por la Argentina.

Cabe destacarse en este sentido el avance que ha tenido la agenda sobre Ambiente y Desarrollo Sostenible durante las últimas décadas en el mundo, con un alto involucramiento de los distintos sectores, gobiernos de diversos niveles jurisdiccionales y especialmente de los jóvenes, concretando la noción de “multilateralismo inclusivo”, expresión que acuñó Patricia Espinosa<sup>89</sup> en referencia al rol fundamental de los distintos sectores para el progreso de la agenda multilateral climática.

También han aumentado la evidencia y la toma de conciencia por los riesgos. En los últimos años, tanto el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) como la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES, por su nombre en inglés) han presentado diversos informes que alertan y señalan la necesidad de promover un cambio de paradigma hacia el desarrollo sostenible y trabajar en soluciones basadas en la naturaleza. El IPCC, en su Informe especial sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (IPCC, 2019a), señala que las actividades humanas han provocado un aumento de la temperatura de aproximadamente 1,0 °C por encima de los niveles preindustriales, y es probable que el calentamiento global alcance 1,5 °C entre 2030 y 2052, si continúa aumentando al ritmo actual. Asimismo, agrega que los impactos evitados del cambio climático en el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y la

---

88. Este apartado involucra contenidos provenientes de la teoría del cambio de ambiente y desarrollo sostenible del PNUD en la Argentina 2021-2025 en materia global y nacional. Asimismo, presenta un listado de insumos recomendados por el PNUMA en cuanto a tendencias globales, regionales y subregionales.

89. Declaración de la Secretaría Ejecutiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Patricia Espinosa, sobre los resultados de la COP25. Disponible en <https://unfccc.int/es/news/declaracion-de-la-secretaria-ejecutiva-de-onu-cambio-climatico-patricia-espinosa-sobre-los>.

disminución de las desigualdades serán mayores si el calentamiento global se limita a 1,5 °C en lugar de 2 °C, provocando que sean máximas las sinergias de la mitigación y la adaptación, y mínimas las concesiones.

El reporte destaca que limitar el calentamiento global a 1,5 °C requiere de transiciones rápidas y de gran alcance en la agricultura, la silvicultura y otros usos del suelo, la energía, la industria, la infraestructura el transporte y las ciudades, entre otros. Para alcanzar dicho objetivo, las emisiones antropogénicas globales netas de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) deberán disminuir en un 45% aproximadamente de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 2010, alcanzando el nivel de emisiones netas iguales a “cero” para 2050. Esto significa que las emisiones remanentes deberán balancearse mediante la remoción de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) del aire. En este contexto, el Informe sobre la Brecha de Emisiones 2019 (PNUMA, 2019) señala que las emisiones globales de gases de efecto invernadero deberán reducirse un 7,6% cada año entre 2020 y 2030 para que el mundo logre frenar el calentamiento global.

En tanto que la IPBES, en su Informe de Evaluación Global sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (2019b), reporta que la biodiversidad está disminuyendo a un ritmo sin precedentes a nivel mundial. La tasa de extinción de especies se está acelerando, así como las probabilidades de graves impactos en las personas de todo el mundo. El planeta se encuentra en un proceso de cambio en gran medida provocado por el modelo de desarrollo, producción y consumo no sostenible que utiliza sus recursos a una tasa mucho mayor de su recuperación (IPCC, 2019b). Este modelo no sostenible ha puesto en riesgo la supervivencia humana y con ella la de más de un millón de especies de animales y plantas que enfrentan un potencial riesgo de extinción (IPBES, 2019). El referido Informe concluye que, aunque existe progreso en los esfuerzos para conservar la naturaleza e implementar políticas, los objetivos globales para preservar y usar la naturaleza de manera sostenible y lograr la sostenibilidad no pueden alcanzarse con las trayectorias actuales. De esta manera, los objetivos para 2030 y más allá solo pueden lograrse a través de cambios transformadores en los sectores económicos, sociales, políticos y tecnológicos.

En esta línea, el Relator Especial sobre derechos humanos y ambiente presentó, en su Informe 2019, la situación de emergencia climática global, los efectos del cambio climático en el goce de los derechos humanos, las obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas al cambio climático y realizó una serie de conclusiones y recomendaciones (Special Rapporteur on Human Rights and the Environment, 2019). El informe analiza los efectos directos e indirectos del cambio climático en el derecho a la vida, a la salud, al agua y al saneamiento, los derechos de los niños y las niñas y el derecho al ambiente sano, y examina la necesidad urgente de adoptar medidas encaminadas a garantizar un clima seguro para la humanidad. En él se enfatiza la situación de las poblaciones que están social, económica, cultural, política e institucionalmente marginadas, incluyendo a aquellas personas o comunidades cuya vulnerabilidad es causada por la pobreza, el género, la edad, las discapacidades, la geografía o el contexto cultural o étnico. El informe recoge la Recomendación General del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 2018, que reconoció que los efectos del cambio climático, incluidos los desastres ambientales, tienen un efecto desproporcionado en las mujeres, e insta a diversos Estados a tener en cuenta la mayor vulnerabilidad de las mujeres mediante la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos para todas las decisiones relacionadas con la adaptación, la mitigación, la reducción del riesgo de desastres y la financiación para el clima. Asimismo, el Comité formula recomendaciones concretas sobre las ancianas y las mujeres rurales, dos grupos especialmente vulnerables al cambio climático, y reconoce el rol fundamental de las mujeres como líderes y agentes de cambio frente a la adaptación al cambio climático.

La situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas es también considerada especialmente, teniendo en cuenta su conexión ínsita con la naturaleza y su dependencia en relación con los ecosistemas para su alimentación, así como sus necesidades culturales y medicinales, más aún considerando su capacidad para contribuir a las

soluciones a través de sus conocimientos tradicionales. En este sentido, es importante destacar la sentencia de la CIDH “Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat vs. Argentina”, que ha reconocido el derecho de propiedad de las comunidades indígenas sobre el territorio ancestral. Esto implica que las comunidades tengan participación efectiva, con base en procesos adecuados de consulta que sigan pautas determinadas, en la realización, por parte del Estado o de terceros, de actividades que puedan afectar la integridad de sus tierras y recursos naturales. Asimismo, analizó los derechos a un medio ambiente sano, a la alimentación adecuada, al agua y a la identidad cultural, en su interdependencia y de conformidad a sus especificidades respecto a pueblos indígenas. Asimismo, señaló que la tala ilegal, así como las actividades desarrolladas en el territorio por población criolla, puntualmente la ganadería y la instalación de alambrados, afectaron bienes ambientales, incidiendo en el modo tradicional de alimentación de las comunidades indígenas y en su acceso al agua<sup>90</sup>.

El anclaje de estos objetivos ambientales en el marco de la Agenda 2030 y el Sistema de Derechos Humanos hace que su tratamiento, abordaje y seguimiento resulte en la necesidad de una perspectiva integral entendida en el abordaje económico, social, ambiental e institucional *sin dejar a nadie atrás*.

Asimismo, el derecho humano al ambiente y la consiguiente consideración del bienestar de las personas cobra relevancia en vinculación con el derecho a la salud, teniendo en consideración la interdependencia entre ambos derechos y la necesidad de tomar acciones integrales, más aún en el contexto de la actual pandemia de la COVID-19.

Esta pandemia viene a recordarnos las conclusiones de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente que vinculan a nuestra salud con la de la naturaleza y con la necesidad de mantener el equilibrio de los ecosistemas para evitar situaciones de emergencia como la mencionada. La implementación de dichas resoluciones es un primer paso para conseguir un ambiente sano que permita el ejercicio del derecho a gozarlo por parte de todos los seres humanos.

El efecto de la pandemia en el ambiente fue, quizá, el más sorprendente y complejo. Las primeras investigaciones y recolecciones de datos confirman lo evidente: ante el freno de la actividad humana, el ambiente se ve favorecido. Pero los impactos positivos visibles, ya sea la mejora de la calidad del aire o de ciertos ecosistemas, son solo temporales, porque se derivan de una aguda desaceleración económica y un trágico sufrimiento humano. De hecho, en cuanto a la reducción de emisiones, el uso de combustibles fósiles tendría que disminuir aproximadamente un 10% en todo el mundo, y mantenerse así durante un año, para que la reducción pudiera reflejarse claramente en los niveles de dióxido de carbono. Sin embargo, la necesidad de acceder a fuentes de proteínas animales ha impulsado la caza furtiva en algunas regiones, así como las intrusiones a áreas protegidas, en especial como consecuencia del colapso del turismo a nivel mundial, la pérdida del empleo asociado y la suba de precios de los alimentos.

Este contexto de crisis puede visualizarse como una oportunidad para construir economías y sociedades más sostenibles e inclusivas, un mundo más resiliente y próspero. En este último sentido, se considera pertinente focalizar el análisis del impacto en el plano de la biodiversidad, teniendo en cuenta el contexto del origen de la pandemia, como así también la necesidad de soluciones basadas en la naturaleza para dar respuesta.

---

90. Corte Interamericana de Derechos Humanos caso Comunidades indígenas miembros de la Asociación Ihaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina sentencia de 6 de febrero de 2020 (*Fondo, Reparaciones y Costas*).

## 1.2. CONTEXTO NACIONAL

La Argentina ha incorporado el concepto de desarrollo sostenible y de derecho humano al ambiente en su marco normativo e institucional, reconociéndolo en su Constitución Nacional con la consiguiente consideración del bienestar de las personas. En este sentido, ha dado importantes pasos a través de una herramienta clave a nivel legislativo, la Ley General del Ambiente Nº 25.675, y de distintas leyes de presupuestos mínimos cuyo objetivo es la protección del ambiente.

En el ámbito internacional, la Argentina tiene una larga trayectoria de participación en foros internacionales, y es parte de las principales convenciones y acuerdos multilaterales de medio ambiente, entre ellas, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París. Merece destacarse en este sentido la presentación de la Contribución Nacional Determinada Prevista (INDC, por sus siglas en inglés) en la Conferencia de las Partes de París en 2015, y su posterior revisión y presentación de la Contribución Nacional Determinada (NDC, por sus siglas en inglés) en la Conferencia de las Partes de Marrakech en 2016. Asimismo, cobra relevancia la consideración de los temas ambientales en la Agenda 2030 y el aporte de la información generada en torno a los compromisos internacionales ambientales para nutrir los indicadores y las metas de dicha Agenda. Tal es el caso del Inventario de Gases de Efecto Invernadero realizado por la República Argentina<sup>91</sup>.

Asimismo, y de acuerdo con la organización federal argentina, la política ambiental nacional se asienta en un escenario jurídico e institucional que combina normas y organismos de los niveles federal, provincial y local. Las jurisdicciones locales en ejercicio de competencias propias implementan la política ambiental a través de normas complementarias y procedimientos locales adecuados a las situaciones específicas. Tienen, asimismo, la obligación de considerar como base la normativa internacional de la cual la Argentina es parte y la legislación de presupuestos mínimos de protección ambiental.

La multiplicidad jurídica e institucional implica una búsqueda de acuerdos permanente y prioritaria para el logro de una gestión integrada del ambiente. En este marco, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) es el ámbito donde se abordan las cuestiones de interés común en materia ambiental de la Argentina. Dentro del organismo se encuentran representadas las áreas con competencia ambiental de todas las jurisdicciones. Asimismo, se promueven articulaciones institucionales vinculadas a temas específicos, como, por ejemplo, el trabajo que realiza el Ente Coordinador Interjurisdiccional de Fauna, desde el cual se elaboran en conjunto las pautas para el manejo de la fauna silvestre<sup>92</sup>.

En cuanto a la jerarquía de la autoridad ambiental nacional, merece destacarse que mediante el Decreto PEN 7/2019 se instituyó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, por lo cual recuperó la categoría que había tenido en los años 2016 y 2017.

Así también, dada la naturaleza de la cuestión ambiental y los desafíos de integrarla en un abordaje de desarrollo sostenible que la relacione con los aspectos sociales, económicos e institucionales, resulta imprescindible su transversalización en las diversas áreas sectoriales de gobierno que realizan actividades vinculadas a bienes y recursos naturales, o que impactan en el ambiente, la biodiversidad y el clima. En tal sentido cobra relevancia la existencia de organismos que abordan la cuestión de manera interministerial, tal es el caso del Gabinete Nacional

---

91. Ver *Segundo Informe Voluntario Nacional. Argentina 2020*. Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, p. 199. Disponible en: [https://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion\\_publicaciones/ivn\\_2020\\_07\\_03.pdf](https://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ivn_2020_07_03.pdf)

92. Ver Informe del Estado del Ambiente (2016).

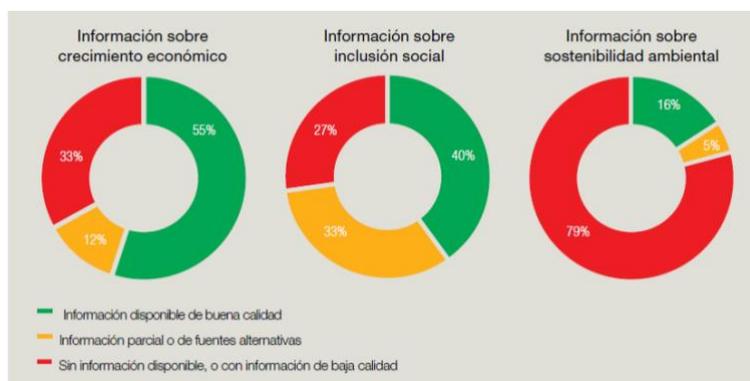
de Cambio Climático, creado por decreto en 2016 e institucionalizado en la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, que reúne en su seno a las diversas carteras que poseen un vínculo con dicha temática.

Cabe mencionar también la labor del Poder Judicial en los distintos niveles jurisdiccionales y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y su avance en la incorporación de la cuestión ambiental a la agenda pública a través de importantes sentencias paradigmáticas, tal como “Mendoza, Beatriz c/Estado Nacional y otros” en la Cuenca Matanza-Riachuelo hasta la reciente decisión en el caso del río Atuel planteado entre las provincias de Mendoza y La Pampa. Estos casos comprenden también un alto involucramiento de la sociedad civil en el ejercicio del acceso a la justicia y representan un importante *pivot* en el sistema de pesos y contrapesos del Estado de derecho en el país y la gobernanza ambiental y del desarrollo sostenible<sup>93</sup>.

No obstante, los pasos mencionados, se presentan aún déficits y desafíos para el cabal cumplimiento de los acuerdos ambientales internacionales adoptados y la Agenda 2030, principalmente en el trazado de una línea de base de la situación actual, para informar el abordaje integral de su implementación de manera robusta. También es necesaria la coordinación sistematizada entre los distintos niveles de gobiernos, con un enfoque de derechos humanos e igualdad de género, así como promover una transición justa, inclusiva y participativa en los distintos niveles jurisdiccionales y ***sin dejar a nadie atrás, incluyendo las futuras generaciones.***

En este contexto, de acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2017), la información sobre sostenibilidad ambiental en la República Argentina es, en comparación con la del crecimiento económico y de la inclusión social, la que presenta el más bajo porcentaje de información disponible de buena calidad, tal como se presenta en el siguiente gráfico.

**Gráfico 41. Situación de la información disponible en la Argentina para cuantificar las metas de los ODS**



Fuente: Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2017).

93. CSJN, Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 3.ª edición especial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2018. Disponible en: <https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=ambiente2018>. CSJN, Ambiente, Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1.ª edición especial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2016. Disponible en: <https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=dam2016>. CSJN, Derecho Ambiental, Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1.ª ed. Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2012. Disponible en: <https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=sda>

Sin perjuicio de esto, durante 2017, 2018 y 2019, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación y de la Jefatura de Gabinete de Ministros, generó periódicamente los Informes Anuales del Estado del Ambiente<sup>94</sup>, una obligación señalada por la Ley General del Ambiente (Nº 25.675) desde 2002 que solo había sido cumplida en 2013. Este informe constituye una de las principales herramientas de gestión de la política ambiental nacional y de acceso a la información pública ambiental, según indica la mencionada Ley General del Ambiente y la Ley Nº 25.831 de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.

Asimismo, y en línea con la práctica institucional desarrollada por la Argentina en relación con las obligaciones de brindar información presente en los tratados internacionales ambientales de los cuales el país es parte, se continuaron realizando las presentaciones ante las secretarías técnicas de los convenios, habiendo sido el Sistema de Naciones Unidas un socio estratégico clave. Esto se ha visto reflejado en la presentación de la INDC, la revisión de la NDC, el Reporte Bienal de Emisiones a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Sexto Informe de Biodiversidad, por mencionar solo algunos casos para los cuales el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación ha sido un actor clave junto con las áreas técnicas correspondientes.

No obstante, tal como se desarrolla en los siguientes apartados, es aún insuficiente la transversalización del modelo de desarrollo sostenible en las políticas públicas y privadas. Es necesaria una mayor conciencia y respuesta frente a los problemas ambientales y un cambio de los modos de producción y consumo no sostenible (PNUMA, 2018) imperantes, con las consiguientes brechas de productividad y de acceso al financiamiento (PNUD, 2019).

Asimismo, la desigualdad social y económica ubica a las poblaciones en situación de vulnerabilidad en el centro y como prioridad para la acción. Será necesario entonces abordar integralmente las problemáticas globales y locales ambientales teniendo en cuenta la vulnerabilidad en función del género, la edad, las discapacidades, la geografía o el contexto cultural o étnico, considerando las comunidades indígenas y campesinas y valorando los modos y los conocimientos tradicionales.<sup>95</sup>

## 2. DESARROLLO SOSTENIBLE INTEGRAL. TRANSICIÓN VERDE, JUSTA, INCLUSIVA Y PARTICIPATIVA<sup>96</sup>

La Argentina es uno de los países con mayor número de ecorregiones del mundo (16 en total) debido a su gran extensión geográfica, tanto latitudinal como altitudinal. Como resultado, tiene una importante variedad de paisajes, climas y una gran diversidad de especies que habitan en diferentes ecosistemas. De esta manera, desde la

---

94. Informes del Estado del Ambiente. Disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>.

95. Special Rapporteur on Human Rights and the Environment (2019). Ver también el Índice de Vulnerabilidad Social frente a Desastres (IVSD) desarrollado en el marco del Proyecto UBACYT-PDTS-PF01 (2013-2015) por el Programa de Investigaciones en Recursos Naturales y Ambiente (PIRNA) de la UBA, elaborado sobre la base de Minaya (1998), Hearn Morrow (1999), Barrenechea *et al.* (2003), y proyecto UBACYT 2013-2016 “La adaptación al cambio climático en grandes ciudades: Adecuación energética, vulnerabilidad social y normativa en el Aglomerado Gran Buenos Aires”. Ver también Natenzon (2015).

96. El presente apartado posee aportes de la OIT, el PNUMA y de la teoría del cambio de ambiente y desarrollo sostenible del PNUD 2021-2025. Asimismo, de la Alianza para una economía verde que congrega a las autoridades nacionales de Trabajo, Producción y Ambiente y las agencias de la OIT (Coordinadora), el PNUMA, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR) y el PNUD (Iniciativa PAGE, por sus siglas en inglés de Partnership for Action on Green Economy).

perspectiva de su dotación de biodiversidad, la Argentina ofrece enormes oportunidades para una transformación hacia una economía sostenible, especialmente si se tiene en cuenta que enfrenta importantes desafíos en esta materia. A fin de lograr impulsar acciones para esta transformación, los socios locales cobran especial importancia, ya sea a través de cooperativas, juntas o asociaciones locales de artesanos, de productores locales, tanto de comunidades campesinas como de los pueblos originarios.

El concepto de economía verde es una ruta para alcanzar el desarrollo sostenible, en tanto se define como aquella que mejora el bienestar de las personas con equidad social y, a la vez, reduce significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas. Así, toda iniciativa productiva o de consumo que se circunscribe dentro de la economía verde tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente.

Recordemos que el Acuerdo de París recalca la importancia de que esta transición sea justa para todos y que se sustente en una economía competitiva, con bajas emisiones de carbono y que, con acciones positivas, contribuya a la lucha contra la pobreza y el cambio climático.

Se espera que la transición se produzca dentro de un círculo virtuoso mediante la introducción de prácticas productivas más eficientes en el consumo de energía y el uso de los recursos, junto con la prevención de la contaminación y la gestión sostenible de los recursos naturales, así como en la agricultura, la ganadería, la forestación y la pesca. Para lograr esto serán necesarias las inversiones de carácter innovador, los instrumentos de financiamiento ecológicos novedosos y fondos e incentivos para fomentar la participación de las empresas en el desarrollo de la economía verde. Para lograr mayores niveles de inversión en actividades sostenibles que logren efectos ambientales positivos, beneficios sociales y económicos (incluyendo la creación de empleo), el sector privado es una fuente importante para el financiamiento sostenible (el financiamiento público por sí solo probablemente no pueda afrontar las crecientes demandas y necesidades). En esta línea, y en relación con las industrias extractivas, un sector de importante generación de divisas, será esencial el fortalecimiento de los marcos normativos ambientales que aseguren la adopción de las mejores prácticas disponibles –en particular, a través de herramientas como la Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica– y la aplicación de marcos de garantías socioambientales sólidos, que garanticen inversiones resilientes y respetuosas del ambiente y los derechos humanos.

La transición hacia un mundo sostenible implicará cambios profundos en la estructura y composición del empleo. Existe el riesgo de perder algunos puestos de trabajo, pero también la posibilidad de crear nuevas fuentes de empleo decente. Para crear estos empleos se requiere un conjunto de políticas innovadoras en diversas áreas: económica, laboral, industrial y sectorial, de formación profesional, ciencias y tecnología, bioeconomía, etc.

Ante ese trasfondo, en la transición hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles y resilientes, el mundo del trabajo puede beneficiarse de un aumento neto del empleo total, aprovechando plenamente el potencial para crear un número considerable de nuevos empleos mediante inversiones en producción y consumo ambientalmente sostenibles y la gestión de los recursos naturales (OIT, 2008). Un ejemplo de esto es una solución basada en la naturaleza, dada por productos forestales no madereros utilizados por productores locales de las yungas y el Gran Chaco para la manufactura de productos con valor agregado local.

Asimismo, la mejora a gran escala de la calidad y los ingresos del empleo resultante de procesos más productivos, y de productos y servicios más respetuosos con el ambiente en sectores como la agricultura, la construcción, el reciclaje y el turismo, puede contribuir a la inclusión social, mediante un mejor acceso a una energía asequible y ambientalmente sostenible y el pago por la prestación de servicios ambientales, lo cual reviste particular

importancia para las mujeres y los habitantes de las zonas rurales (OIT, 2008). No obstante, también es menester tener en cuenta que la transición hacia un modelo económico más sostenible en línea con el ODS 12 tendrá impactos en el mediano y corto plazo sobre el empleo y el crecimiento (ODS 8), que probablemente no puedan ser compensados por las políticas de creación de empleo verde en el corto y mediano plazo, y que pueden tener un impacto negativo sobre las poblaciones más vulnerables, los trabajadores informales y los empleados de las industrias más contaminantes en primer lugar.

Es que la reestructuración económica implicada en una transición hacia la sostenibilidad trae aparejada la eliminación de sectores no sostenibles, con la consecuencia del desplazamiento de trabajadores y posibles pérdidas de empleo. Asimismo, no todas las sociedades y sectores económicos cuentan con las capacidades necesarias para adaptarse, por ejemplo, al cambio climático, y por lo tanto no tienen las condiciones necesarias para evitar la pérdida de recursos y medios de subsistencia, con consecuencias como la migración involuntaria.

### 3. MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y REDUCCIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES AMBIENTALES<sup>97</sup>

La Argentina ha cumplido con los compromisos internacionales presentando sus NDC y su posterior actualización. Además, se encuentra preparando la revisión quinquenal de su NDC y su Estrategia de Desarrollo Bajo en Emisiones (LTS, por sus siglas en inglés), ambas a presentarse en 2020.

En 2016 se conformó el Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC), que funciona bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros y es coordinado técnicamente por la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación. Su función principal es articular con diversas áreas de gobierno de la Administración pública nacional la implementación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, y de todas aquellas políticas públicas relacionadas. El trabajo del Gabinete se basa en distintos niveles de gobierno y con instancias participativas donde se trata el plan de trabajo anual y se establecen prioridades.

A fin de 2019, el Congreso aprobó la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global (Nº 27.520), cuyo tratamiento contó con una alta participación de la sociedad civil y especialmente de organizaciones de jóvenes. Esta norma ha institucionalizado al Gabinete Nacional de Cambio Climático y servido para consolidar una política que venía desarrollándose desde la misma presentación de la NDC argentina en 2015 en París. Asimismo, representa una oportunidad de plataforma para la acción en todo el país.

En ese marco, se han realizado los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero (GEI), donde se pudo identificar la presión que ejerce cada sector de actividad a partir de la emisión de GEI a la atmósfera.

A continuación, se muestra la información correspondiente al último inventario presentado por la Argentina<sup>98</sup>.

---

97. Este apartado involucra contenidos provenientes de la teoría del cambio de ambiente y desarrollo sostenible del PNUD en la Argentina 2021-2025. En materia de ciudades comprende aportes de ONU-Hábitat, en materia de salud de la OPS, en actividad agropecuaria de la FAO y en movilidad eléctrica del PNUMA.

98. Disponible en: <https://inventariogei.ambiente.gob.ar/>

Gráfico 42. Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero

Figura 1: Distribución sectorial de las emisiones GEI año 2016

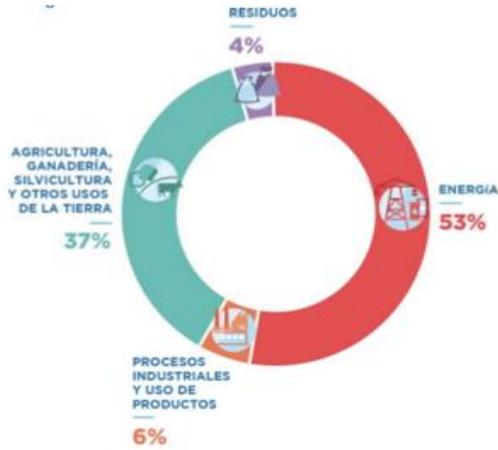
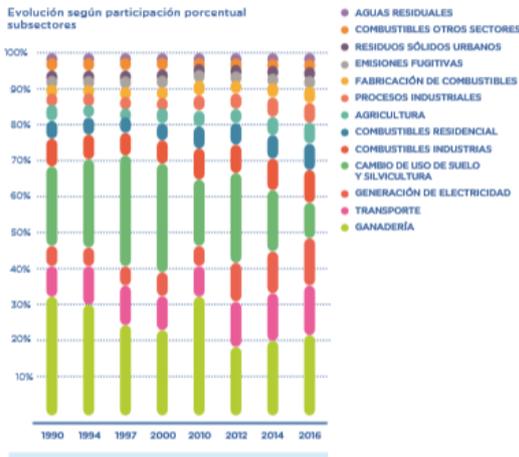


Figura 2: Distribución por organismo de aplicación



Inventario por subsector

La desagregación por subsector responde a los procesos que originan emisiones y absorciones, y está destinada a facilitar la comprensión de las circunstancias nacionales.



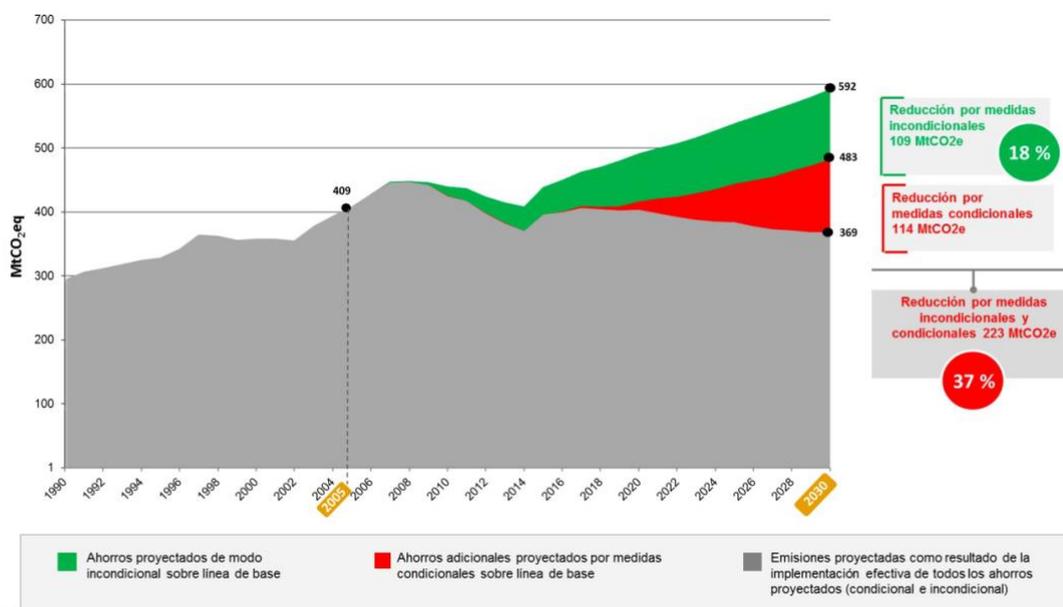
Emisiones GEI por subsector

Subsector	Total MTCO <sub>2e</sub>	%	Subsector	Total MTCO <sub>2e</sub>	%
GANADERÍA	76,83	21,6%	PROCESOS INDUSTRIALES	20,05	5,5%
TRANSPORTE	50,22	13,8%	FABRICACIÓN DE COMBUSTIBLES	16,79	4,6%
GENERACIÓN DE ELECTRICIDAD	47,83	13,1%	EMISIONES FUGITIVAS	10,52	2,9%
CAMBIO DE USO DE SUELOS Y SILVICULTURA	35,77	9,8%	RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS	9,12	2,5%
COMBUSTIBLES INDUSTRIAS	33,26	9,2%	COMBUSTIBLES OTROS SECTORES	7,79	2,1%
COMBUSTIBLES RESIDENCIAL	27,01	7,4%	AGUAS RESIDUALES	6,32	1,7%
AGRICULTURA	21,12	5,8%			



A continuación, se presenta un gráfico con la NDC del año 2016.

**Gráfico 43. Trayectoria de emisiones en los escenarios BAU\*, incondicional y con medidas condicionales (Argentina, 2016)**



\* BAU: sigla correspondiente a la expresión en inglés *business as usual* (“negocios como siempre” o “como lo acostumbrado”).

Fuente: Primera Revisión de la Contribución de la República Argentina. Disponible en:

<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Argentina%20First/17112016%20NDC%20Revisada%202016.pdf>

La meta propuesta se alcanzará mediante la implementación de planes sectoriales<sup>99</sup> que dividen su participación en las emisiones evitadas del siguiente modo: energía 77 MtCO<sub>2</sub>e, transporte 5,9 MtCO<sub>2</sub>e, bosques 27 MtCO<sub>2</sub>e, industria 6,4 MtCO<sub>2</sub>e y agro 25.74 MtCO<sub>2</sub>e. Durante los años 2017 y 2018 se han desarrollado los planes de energía, bosques, agro y transporte, cuyas medidas de mitigación son revisadas periódicamente, y se encuentran en desarrollo los planes para los sectores de industria, infraestructura y salud<sup>100</sup>. Dichos planes de acción sectoriales de cambio climático integrarán el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, cuyos contenidos mínimos fueron establecidos por la Ley N° 27.520.

Los riesgos asociados al aumento de la temperatura global son el aumento en la intensidad y la frecuencia de eventos climáticos extremos que provocan cambios en los ecosistemas acuáticos y terrestres. Esto acarrea pérdidas de biodiversidad, fuertes precipitaciones asociadas a ciclones tropicales e inundaciones, sequías, acidificación de los océanos, aumento del nivel del mar, impactos en la salud, estilos de vida, seguridad alimentaria y abastecimiento de agua, entre otros procesos. Algunos de estos impactos pueden ser duraderos o incluso irreversibles, como la pérdida de los ecosistemas y de la biodiversidad.

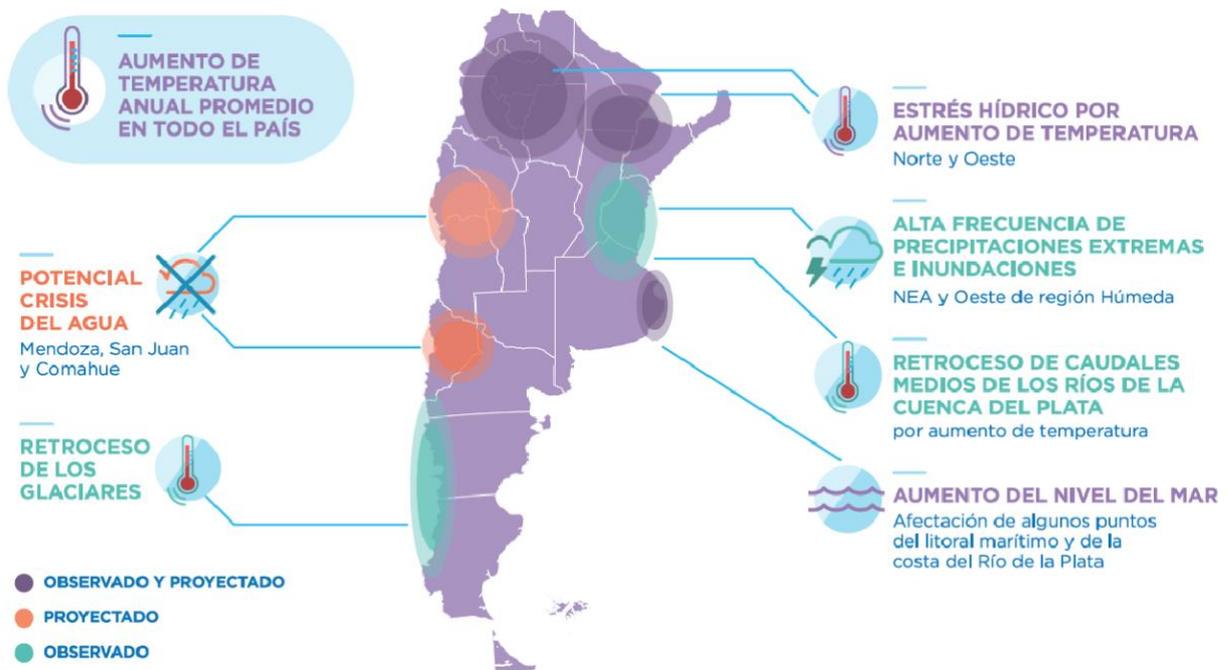
99. Disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/sustentabilidad/cambioclimatico/contribuciones/mitigacion-reduccion-emisiones-gases-efecto-invernadero>.

100. Disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/planes-de-accion>

Los riesgos futuros relacionados con el clima dependen de la velocidad, el pico y la duración del calentamiento, la ubicación geográfica, los niveles de desarrollo y vulnerabilidad de las poblaciones, y del grado de implementación de acciones de mitigación y adaptación.

El siguiente mapa muestra los riesgos asociados al aumento de la temperatura global en la Argentina.

**Mapa 3. Impactos observados y esperados en la Argentina**



Fuente: Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero. Argentina, 2017.  
 Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/aire/efectoinvernadero>

Los impactos de estos riesgos afectarían particularmente a los siguientes sectores:

- **Actividad agropecuaria:** tomando en consideración su importancia en el desarrollo económico nacional, según región geográfica, estará sujeta a impactos relacionados a mayores eventos extremos, como lluvias intensas, inundaciones, sequías y olas de calor, o a potenciales crisis de agua.
- **Salud:** se verá impactada por las olas de calor, que afectarán la redistribución de vectores causantes de enfermedades como el dengue.
- **Energía:** por el aumento en la intensidad y duración de las olas de calor, el sector eléctrico se verá mayormente presionado. Paralelamente, en la zona de Cuyo podría registrarse una disminución en el caudal de los ríos.
- **Turismo:** los servicios se podrían ver afectados por la erosión de las costas producto del aumento en el nivel del mar, así como por el redireccionamiento de los flujos turísticos dado el aumento de las temperaturas medias anuales (por ejemplo, en los centros de esquí).

- Empleo: según datos de la OIT de 2018, los aumentos de temperatura proyectados harán que el estrés por calor sea más común. Esto reducirá la cantidad total de horas laborales en los países del G20 en un 1,9% para 2030, con un efecto mayor sobre los trabajadores agrícolas y los trabajadores de países emergentes.

Asimismo, dado que es necesario un cambio importante en los patrones de inversión para limitar el calentamiento global a 1,5 °C, es fundamental el involucramiento del sector privado en la temática del cambio climático. De este modo se podrá orientar la inversión hacia proyectos que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero y/o aumenten la capacidad de adaptación de las personas y los ecosistemas.

En cuanto a la reducción de riesgos, en el sentido más amplio que su relación únicamente con cambio climático y amenazas ambientales, Argentina, tuvo un rol muy activo en las negociaciones y luego adoptó el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, que fue acompañado por un cambio de paradigma que a nivel de legislación nacional se refleja en la Ley N° 27.287<sup>101</sup>, a la que adhirieron 19 provincias, y focaliza los esfuerzos en la reducción de riesgos de desastres. Esta ley crea el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR) con el objeto de integrar las acciones y articular el funcionamiento de los organismos del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las municipales, varias ONG y la sociedad civil para optimizar y fortalecer las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación a lo largo del territorio argentino. En este sentido, fue diseñado también el Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, que reúne objetivos y metas para el período 2018-2023, organizados regionalmente y considerando las características geográficas, geológicas y culturales provinciales similares con el objetivo de promoción de esfuerzos y búsqueda de soluciones conjuntas a problemáticas comunes.

Hay que señalar que tanto el SINAGIR como el PNRRD 2018-2023 reflejan el espíritu del Marco de Sendai que plantea un alcance más amplio al incluir amenazas tanto naturales como socionaturales, ambientales, tecnológicas y biológicas; buscando no solo reducir el riesgo existente sino también evitar la creación de nuevos riesgos y aumentar la resiliencia; con 13 principios guías, 7 metas al 2030 y 4 prioridades que se central en el conocimiento del riesgo, la gobernabilidad del riesgo, la inversión en la RRD para la resiliencia y en la atención, respuesta y procesos hacia reconstruir mejor en caso de un evento. El resultado esperado del Marco de Sendai, a lo cual el PNRRD está alineado, es “La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países”.

Entre otras cosas, es importante considerar que el Marco de Sendai en su artículo 48 deja reflejado responsabilidades de la comunidad internacional y las agencias de la Naciones Unidas en particular. En este sentido, para fines del presente, hay que resaltar sus items a, b y g:

- a) Las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales, las instituciones financieras internacionales y regionales y los organismos donantes dedicados a la reducción del riesgo de desastres deben intensificar, como corresponda, la coordinación de sus estrategias a este respecto;
- b) Las entidades del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los fondos y programas y los organismos especializados, mediante el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres

---

101 Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sinagir/institucional>

para la Resiliencia, los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo y los programas para los países, deben promover el uso óptimo de los recursos y apoyar a los países en desarrollo que lo soliciten en la aplicación del presente Marco, en coordinación con otros marcos pertinentes, como el Reglamento Sanitario Internacional (2005), incluso mediante el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades y a través de programas claros y específicos en apoyo de las prioridades de los Estados de una manera equilibrada, bien coordinada y sostenible, en el marco de sus respectivos mandatos;

- c) La capacidad general del sistema de las Naciones Unidas para prestar asistencia a los países en desarrollo en lo que respecta a la reducción del riesgo de desastres debe reforzarse con la aportación de recursos suficientes a través de distintos mecanismos de financiación, incluidas contribuciones mayores, oportunas, estables y previsibles al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres, y con el fortalecimiento de la función del Fondo Fiduciario en relación con la aplicación del presente Marco.

También es importante reconocer que el Informe de Evaluación Global de la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR por sus siglas en inglés) del 2019 producido por la UNDRR, pone mucho énfasis en lo que ya sale del mismo Marco de Sendai sobre la naturaleza sistémica del riesgo de desastres y sus efectos en cascada que puede permear a diferentes sectores a la vez o incluso al sistema en su totalidad, manifestación de lo cual se ve a través de la crisis provocada por COVID-19.

Por otro lado, amerita señalar que La ley 27.287 que establece el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR), también establece la constitución de dos fondos:

**“Artículo 16.** — Créase el Fondo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo con el objetivo de financiar las acciones de prevención gestionadas por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. Los recursos de este Fondo provendrán del Presupuesto General de la Nación del año correspondiente, tendrán carácter presupuestario y se regirán por la ley 24.156 y sus modificatorios; y

**Artículo 17.** — Créase el Fondo Nacional de Emergencias con el objetivo de financiar y ejecutar las acciones de respuesta gestionadas por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil.”

En 2020 se conformó la Red Humanitaria Internacional de la Argentina, como espacio de coordinación de los actores humanitarios internacionales, en apoyo a los esfuerzos nacionales en preparación y respuesta a emergencias y gestión integral del riesgo. La Red tiene como contraparte oficial al Ministerio de Seguridad, que funge como Secretaría Ejecutiva del SINAGIR.

“A partir de los compromisos internacionales asumidos por la Argentina y desde la creación del SINAGIR y la normativa que lo regula, se consideró la necesidad de desarrollar un plan nacional para la reducción del riesgo de desastres alineado con las prioridades y metas del Marco de Sendai, partiendo de la necesidad de generar estrategias nacionales que integren las políticas, los planes, programas, acciones y presupuestos desde todos los sectores del gobierno y en todos los niveles con un renovado sentido de urgencia en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza.” (PNRRD 2018-2023)

El Consejo Nacional y el Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y la Protección Civil regionalizaron el SINAGIR. Así se adoptó un nuevo mapa en el que cada región constituye un espacio territorial con condiciones geográficas, geológicas y culturales similares, con el fin de promover la coordinación de esfuerzos entre provincias para dar respuesta a problemáticas comunes de manera conjunta. La regionalización busca

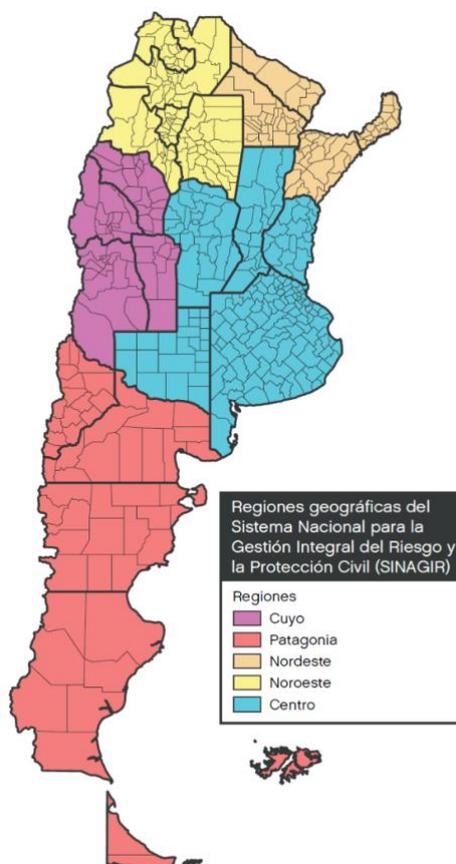
adoptar políticas y acciones comunes en las áreas de equipamiento, capacitación, prevención y respuesta. Las regiones establecidas y sus provincias asociadas son las siguientes:

- Región de Cuyo: La Rioja, San Juan, Mendoza y San Luis.
- Región del NOA: Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Catamarca.
- Región del NEA: Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones.
- Región del Centro: Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa.
- Región de la Patagonia: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Las principales amenazas ante desastres de cada región son las siguientes:

- **Región de Cuyo:** es una zona árida con niveles medios de vulnerabilidad social a desastres; está expuesta a estrés hídrico, terremotos, remoción en masa, tormentas severas, grandes nevadas e incidentes con presas.
- **Región del NOA:** posee gran heterogeneidad ambiental, tiene falencias críticas en materia de pobreza estructural y vulnerabilidad social; está amenazada por remoción en masa, tormentas severas, incidentes con presas, terremotos, erupciones volcánicas, incendios forestales y sequías.
- **Región del NEA:** presenta amplia diversidad de ambientes, carencias y limitaciones en el acceso a servicios básicos y es una de las regiones con mayor vulnerabilidad social del país; está expuesta a inundaciones regionales, núcleos urbanos y de llanura, tormentas severas, incidentes con presas e incendios forestales.
- **Región de la Patagonia:** muestra baja densidad poblacional y vulnerabilidad social; está amenazada por erupciones volcánicas, tormentas severas, grandes nevadas, incidentes con presas, sequías, remoción en masa e incendios forestales.
- **Región del Centro:** es la más activa en términos económicos y de producción agropecuaria, con baja vulnerabilidad social ante los desastres en comparación con las otras regiones; está expuesta a inundaciones regionales, núcleos urbanos y de llanura, tormentas severas, incidentes con presas e incendios forestales.

Mapa 4. Regiones geográficas del SINAGIR



Como se puede observar, la Argentina es un país expuesto a múltiples amenazas a desastres de diversas índoles (deslizamientos y aluviones, erupciones volcánicas y emanación de cenizas, inundaciones, incendios, olas de calor que generan sequías, problemas con materiales tóxicos, terremotos, tornados y tormentas eléctricas, temporales de nieve y heladas, epidemias, brotes y pandemias). Al analizar estas amenazas por su frecuencia, grados de afectación a la población, distribución geográfica e impacto en pérdidas económicas e infraestructura, se pueden organizar de la siguiente manera:

**Amenazas hidrometeorológicas:** el 60% de los desastres naturales en la Argentina son representados por inundaciones y explican el 95% de las pérdidas económicas y poblaciones afectadas. Las inundaciones se vinculan mayormente a la fase cálida del fenómeno El Niño-Oscilación del Sur y afectan a las regiones del NEA, del NOA y del Centro, que cuentan con alta densidad poblacional y urbanización, lo que aumenta la vulnerabilidad de la población.

**Amenazas geodinámicas:** entre ellas, la remoción en masa, principalmente en las provincias que comparten las sierras pampeanas, la precordillera y la Cordillera de los Andes; 38 volcanes en el territorio argentino a lo largo de la Cordillera de los Andes y los efectos colaterales de los volcanes activos en Chile; y terremotos, que, aun cuando no son frecuentes, se destaca el que afectó a San Juan en 1944 y produjo la muerte de más de 10.000 personas (un tercio de la población existente).

**Amenazas tecnológicas:** debido a la cercanía con la población y la probabilidad de accidentes, son riesgosas las instalaciones fijas que operan con materiales peligrosos (puertos, polos de industria química y petroquímica) y en las que se almacenan, producen y/o emplean materiales radioactivos (centrales nucleoelectricas, centros de investigación atómico e instituciones médicas); y el transporte seguro de mercancías y residuos peligrosos, así como su disposición final.

**Incendios forestales, en campos y de interfase:** las elevadas temperaturas, los bajos niveles de humedad en el ambiente, la ausencia de precipitaciones, el incremento de las tormentas eléctricas y la presencia de la corriente de El Niño crean las condiciones propicias para el desarrollo de los incendios forestales. Las zonas más afectadas son la Patagonia (Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur), el Centro (Córdoba, La Pampa, Entre Ríos y Santa Fe) y Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis).

Además, la situación de crisis generado por la pandemia de COVID-19, resalta la importancia de integrar a las amenazas biológicas en los procesos de planificación para la gestión y reducción del riesgo bajo un enfoque de riesgo sistémico y de concordancia hacia una agenda coherente hacia 2030 que articula entre el desarrollo sostenible, el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres. Por otro lado, también resalta la importancia de priorizar los grupos más vulnerables señalados previamente en este documento, pero reconociendo la diversidad y dinamismo de estos grupos y la importancia de los procesos inclusivos y participativos, con alianzas entre el sector público, el sector privado, académico-científico, sociedad civil y la comunidad internacional y sistema de las Naciones Unidas. Argentina tiene buenas prácticas y conocimientos notables, así como políticas y normativos que promueven este tipo de integralidad.

Es importante recalcar estos avances significativos que se han realizado en esta materia en Argentina y promover las buenas prácticas y lecciones aprendidas bajo un enfoque multisectorial u entre los diferentes niveles de actuación, donde la gobernabilidad del riesgo de desastres reflejada en el SINAGIR también sirve para informar las decisiones hacia un desarrollo más resiliente y sostenible informado por el riesgo.

### Las ciudades

Las ciudades son uno de los factores que más contribuyen al cambio climático y a las vulnerabilidades del riesgo de desastres, pero a la vez a las capacidades y en soluciones innovadoras. Las ciudades consumen el 78% de la energía mundial y producen más del 60% de las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, abarcan menos del 2% de la superficie de la Tierra. Mundialmente, el 70% de las ciudades ya están enfrentando los impactos del cambio climático, y casi todas se encuentran en riesgo. Para 2060, más de 1.000 millones de personas vivirán en zonas urbano-costeras de poca altitud, la mayoría en países en desarrollo (ONU-Hábitat, 2019).

Las urbes son de vital importancia en cuanto a sus responsabilidades, su condición jurídica y las soluciones que deben aplicarse. Existen desafíos de carácter normativo para lograr que los instrumentos de planificación y gestión ambiental brinden un abordaje integral y para conseguir un desarrollo urbano sostenible.

La Argentina es un país federal con una repartición compleja entre las competencias administrativas que regulan y promueven el desarrollo sustentable. Con un 92% de su población viviendo en ciudades de acuerdo al Censo Nacional de Población, es uno de los países más urbanizados del mundo. Las ciudades son las principales afectadas por los efectos de la contaminación ambiental, y en los últimos años varias de ellas han tomado decisiones ambientales más ambiciosas que las del Gobierno nacional. Estas decisiones, cada vez en mayor número, podrían ser el motor para que la agenda ambiental se posicione en el país cada vez más, con un enfoque “de abajo hacia arriba”.

Paradójicamente, la Argentina es también un país muy centralizado a nivel demográfico en el Área Metropolitana de Buenos Aires y la región Centro del país, donde se produce la mayor parte del PIB del país, tanto en productos como en servicios. Esta situación complejiza el desarrollo de las economías regionales que dan sustento económico a las poblaciones que habitan en el interior del país. Las crisis económicas y financieras, como la que se vive actualmente, deterioran aún más a estas economías, generando mayores índices de pobreza y hambre. Esta situación de concentración en las ciudades demanda priorizar a las personas o comunidades en situación de vulnerabilidad y fortalecer la resiliencia socioambiental en este contexto.

La normativa del país facilita la protección de las inversiones y la infraestructura. Además de los esfuerzos notables por el Estado en este sentido, Argentina también cuenta con gremios comerciales comprometidos y activos, siendo otro factor importante y a la vez impulsor de la gestión del riesgo

### Sector de la salud

En la Argentina el sector de la salud contribuye al mantenimiento de una Política Nacional de Cambio Climático que minimice los riesgos sanitarios asociados. En 2018, la Mesa de Trabajo sobre Cambio Climático de la entonces Secretaría de Gobierno de Salud elaboró un estudio sobre “Clima y salud en Argentina: estado de situación 2018”, en el cual se desarrolla el estado del conocimiento sobre la relación entre el clima y la salud en la Argentina en el período comprendido entre 2005 y 2017. Allí se describieron los efectos directos del clima en la salud (olas de frío y calor, inundaciones, sequías y vientos fuertes), los efectos indirectos (enfermedades transmitidas por vectores, por roedores y por el agua, así como la afectación de la salud del trabajador). Asimismo, el Plan de Acción de Salud y Cambio Climático integra el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en su Anexo 6.

En la Argentina, durante el verano 2013-2014, se registraron tres olas de calor que afectaron al centro-norte del país, durante las cuales se registraron 1.877 defunciones en exceso, con incrementos significativos en el riesgo de morir en los adultos mayores y en las defunciones por causas respiratorias, cardiovasculares, cerebrovasculares, renales y por diabetes. A partir del trabajo conjunto con el Ministerio de Salud, el Servicio Meteorológico Nacional desarrolló el Sistema de Alerta Temprana por Olas de Calor y Salud (SAT-OCS) que alcanza a 57 localidades, distribuidas en el centro y norte del país. Relacionado con esto, en la órbita del Ministerio de Salud se conformó una Mesa *ad hoc* sobre Olas de Calor y Salud que desarrolló un Plan de Prevención de Riesgos para la Salud debidos a las Olas de Calor, con un flujograma de comunicación con las provincias, y se desarrolló un estudio de mortalidad asociada a eventos extremos<sup>103</sup>, en coordinación con el Servicio Meteorológico Nacional y las universidades. Sobre la base de esos resultados se están definiendo los criterios para un sistema de alerta temprana por frío extremo y salud, de similares características al de las olas de calor.

Se puede señalar que tanto el Marco de Sendai como el Reglamento Sanitario Internacional (OMS 2005) destacan las amenazas biológicas como el SARS-CoV-2 como fuente de los principales riesgos para el siglo XXI, mientras que consideramos en nuestros procesos de planificación de que este tipo de fenómeno podrá seguir sucediendo en el futuro si no tomamos las medidas necesarias para planificar para el desarrollo informado por el riesgo. En este ámbito es importante tener en consideración las directrices de la OPS y sector salud referente al Plan de Acción para la Reducción del Riesgo de Desastres 2016-2021 de la OPS y cualquier herramienta de orientación en este sentido para los próximos años, tanto a nivel global y regional como a nivel de especialistas en el país.

---

103. Disponible en: <http://rasp.msal.gov.ar/rasp/articulos/volumen41/28-36.pdf>

### Actividad agropecuaria

El sector de agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU) es el segundo más importante en términos de emisiones después del de energía, según el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI) de 2016<sup>104</sup>, dado que se contabilizaron 135,52 MtCO<sub>2</sub>eq de emisiones, lo que representa el 37% de las emisiones totales a nivel nacional.

En este sentido, liderado por el Gabinete Nacional de Cambio Climático, en 2019 se elaboró el Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático<sup>105</sup>, que comprende un conjunto de iniciativas previstas para contribuir a reducir las emisiones y aumentar las capturas de GEI, enfocadas en agricultura, silvicultura y agroenergía, y también se encuentran en estudio las medidas de mitigación vinculadas a la ganadería. Además, se establecen acciones para la adaptación del sector, que se consideran fundamentales para el desarrollo de una agricultura sostenible y resiliente. En cuanto a las medidas de adaptación propuestas, se plantean, entre otras, el manejo sustentable de agroecosistemas para promover la **resiliencia** de los sistemas productivos; el desarrollo, el mejoramiento y la adopción de variedades y razas adaptadas a condiciones climáticas; la promoción de instrumentos de gestión de riesgos climáticos agropecuarios; así como de monitoreo y sistemas de alerta temprana, incluyendo amenazas; el fomento a la investigación, el desarrollo y la construcción de capacidades para la adaptación al cambio climático y prácticas sostenibles en el sector agropecuario; y el fortalecimiento de los sistemas de información agroclimática.

En el sector agrícola, los eventos adversos por amenazas naturales originan importantes pérdidas económicas, dada su alta exposición a inclemencias climáticas y otras amenazas como las socionaturales, tecnológicas, pero en particular las meteorológicas, fitosanitarias y zoonóticas, entre otras, que pueden afectar el sector y la seguridad alimentaria nutricional. Sin embargo, no se cuenta con cifras robustas del sector a nivel nacional que permitan estimar la afectación por eventos adversos, en parte porque hasta ahora no existe una metodología adecuada.

En la Argentina los daños y las pérdidas económicas por eventos adversos en la agricultura solo se cuantifican a nivel nacional para emergencias de gran envergadura, para las cuales desde las provincias se elevan solicitudes de asistencia a la Comisión Nacional de Emergencia Agropecuaria por intermedio de la Dirección Nacional de Emergencias del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Por lo que, en general, las cifras sobre pérdidas económicas por eventos adversos o desastres en los distintos rubros agrícolas solo están disponibles a nivel nacional de manera parcial.

Haber dicho eso, la FAO ha desarrollado una metodología para calcular pérdidas agrícolas directas atribuidas a los desastres y donde se entiende que la agricultura abarca los sectores de cultivos, ganadería, pesca, apicultura, acuicultura y silvicultura, así como las instalaciones e infraestructuras afines.

### Energía: una estrategia nacional para la transición energética al 2050

La Argentina ha dado los primeros pasos en la formulación de una estrategia de largo plazo a través de la iniciativa sectorial de diálogo que concluyó con la publicación del documento “Hacia Una Visión Compartida de la Transición Energética Argentina al 2050”, convocada por el entonces Ministerio de Energía y Minería de la Nación, conducida por el Comité Ejecutivo de la Plataforma Escenarios Energéticos Argentina<sup>106</sup>. Esta iniciativa tuvo por objetivo

---

104. Disponible en: [https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/NationalReports/Documents/9587041\\_Argentina-BUR3-1-3er%20Informe%20Bienal%20de%20la%20Republica%20Argentina.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/NationalReports/Documents/9587041_Argentina-BUR3-1-3er%20Informe%20Bienal%20de%20la%20Republica%20Argentina.pdf)

105. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/sustentabilidad/cambioclimatico/gabinetenacional/2016-2019/pnamcc/agro>

106. Disponible en: <https://www.escenariosenergeticos.org/publicaciones/>

generar un proceso de diálogo de la transición energética argentina al 2050, cuyos resultados fueron presentados a las autoridades nacionales en materia energética como un insumo para la definición de políticas públicas. De esta manera, este proceso constituye un indicador de la capacidad del Estado argentino de promover a nivel nacional una visión de largo plazo respecto de los desafíos que enfrenta en el sector energético y un primer ejercicio tendiente a la institucionalización de este mecanismo de diálogo en la planificación estratégica de la política energética de nuestro país.

Para la elaboración del referido documento, fue clave el rol de la Plataforma Escenarios Energéticos Argentina, una iniciativa surgida en 2011 y actualmente impulsada por instituciones de diversos sectores<sup>107</sup>. Su objetivo es promover el debate público y con sustento técnico, que refleje una mirada plural sobre el futuro de la energía en la Argentina, brindando insumos para la toma de decisiones y para el diseño de políticas por parte de actores públicos y privados.

Tanto la NDC como la estrategia de largo plazo resultan una gran oportunidad para que la Argentina convierta la situación de crisis en un modelo de desarrollo sostenible y bajo en emisiones, que promueva el desarrollo de las economías regionales y el uso eficiente de sus recursos naturales.

En este sentido, conviene señalar que, aun cuando la incidencia de renovables en la matriz de energía eléctrica fluctúa entre el 7% y el 18%, el país persigue como objetivo establecido mediante ley un 20% de fuentes de renovables para diciembre de 2025<sup>108</sup>.

Asimismo, un ejemplo estratégico es el proyecto de Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica, que consiste en investigar cuatro áreas clave hacia una hoja de ruta para el desarrollo sostenible y acelerado de esta tecnología en la Argentina. Estas áreas abarcan el valor agregado a la industria del litio, la interoperabilidad de las estaciones de recarga, la disposición final de las baterías de iones de litio y las ciudades como actores clave para la penetración tecnológica.

Los resultados de este proyecto indican que la Argentina desempeña un papel fundamental en la transición hacia la movilidad eléctrica de toda América Latina. En este contexto, merece destacarse la importancia de una adecuada implementación del Convenio núm. 169 de la OIT en relación a los derechos de los pueblos indígenas en cuyos territorios se sitúa el litio, un elemento clave para tal fin. La consulta previa y el necesario consentimiento libre previo e informado de las comunidades indígenas resultan esenciales en este sentido. En este contexto y aguas arriba, con la producción de litio en el noroeste, el conocimiento científico principalmente liderado por el CONICET y la regulación de fomento a la innovación del sector electrónico (Ley N° 27.506) necesaria para producir baterías de iones de litio, además de la presencia de una industria automotriz de reconocida alta calidad en la región. Aguas abajo, con casi todos sus habitantes viviendo en ciudades, los que podrán disfrutar de un aire limpio y un transporte público digno.

La Ley N° 27.506, que fomenta la creación de capacidades para tecnificar e incrementar la tecnología y generar valor agregado en la industria del litio, entre otros sectores, tiene como objeto crear 215.000 puestos de trabajo de calidad y generar USD 15.000 millones de exportaciones anuales para 2030.

---

107. Centro de Estudios de la Actividad Regulatoria Energética (CEARE) de la Universidad de Buenos Aires, el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), la Fundación Avina, la Secretaría de Energía de la Nación (SE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

108. Información disponible en: <https://despachorenovables.cammesa.com/renovables/>

En este sentido, el proyecto de Estrategia también busca replicar el caso de asociación público-privada entre la empresa pública minera de la provincia de Jujuy JEMSE con la desarrolladora italiana SERI, que tiene como objeto lograr la fabricación de baterías de iones de litio (en cuatro o cinco años) en territorio jujeño. Según varios investigadores del CONICET relacionados al proyecto, que reúne a 150 investigadores de universidades nacionales, este podría ser replicado en todo el país a través de la empresa del Estado INVAP, una vez probado el modelo de negocio y aprovechando las necesidades de almacenamiento debidas a las políticas de energía fotovoltaica en Jujuy y en el país y del sector del transporte público de pasajeros (buses).

Además, el proyecto de Estrategia busca integrar los esfuerzos de la Argentina aprovechando otros nichos y economías de escala a nivel regional, como la Plataforma del “triángulo del litio”. Su objetivo es generar una gobernanza común hacia la industrialización del mineral con foco en las posibilidades que brinda la movilidad eléctrica y las metas climáticas cada vez más ambiciosas de los países y de las ciudades de la región.

Las ciudades locales involucradas en el proceso de Estrategia (Rosario, Mar del Plata, Mendoza, Salta, Ushuaia y la CABA) han manifestado la intención de crear una Red Argentina de Ciudades por la Movilidad Eléctrica como un ámbito para promover el intercambio de buenas prácticas y la creación de economías de escala.

## 4. CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD Y LOS ECOSISTEMAS<sup>109</sup>

Si bien la Argentina es un país rico en términos de biodiversidad, signatario del Convenio sobre la Diversidad Biológica, y ha cumplido con las obligaciones internacionales de presentación de los informes respectivos, no es ajeno al contexto global y a las presiones que el desarrollo conlleva sobre los espacios naturales, así como los bienes y servicios que estos proveen. El Informe del Estado del Ambiente 2018<sup>110</sup> identifica como principales amenazas para la biodiversidad en la Argentina la alteración, fragmentación y degradación de los hábitats, incluyendo la desertificación, la expansión de actividades extractivas, el comercio ilegal de flora y fauna, el cambio climático y la invasión de especies exóticas.

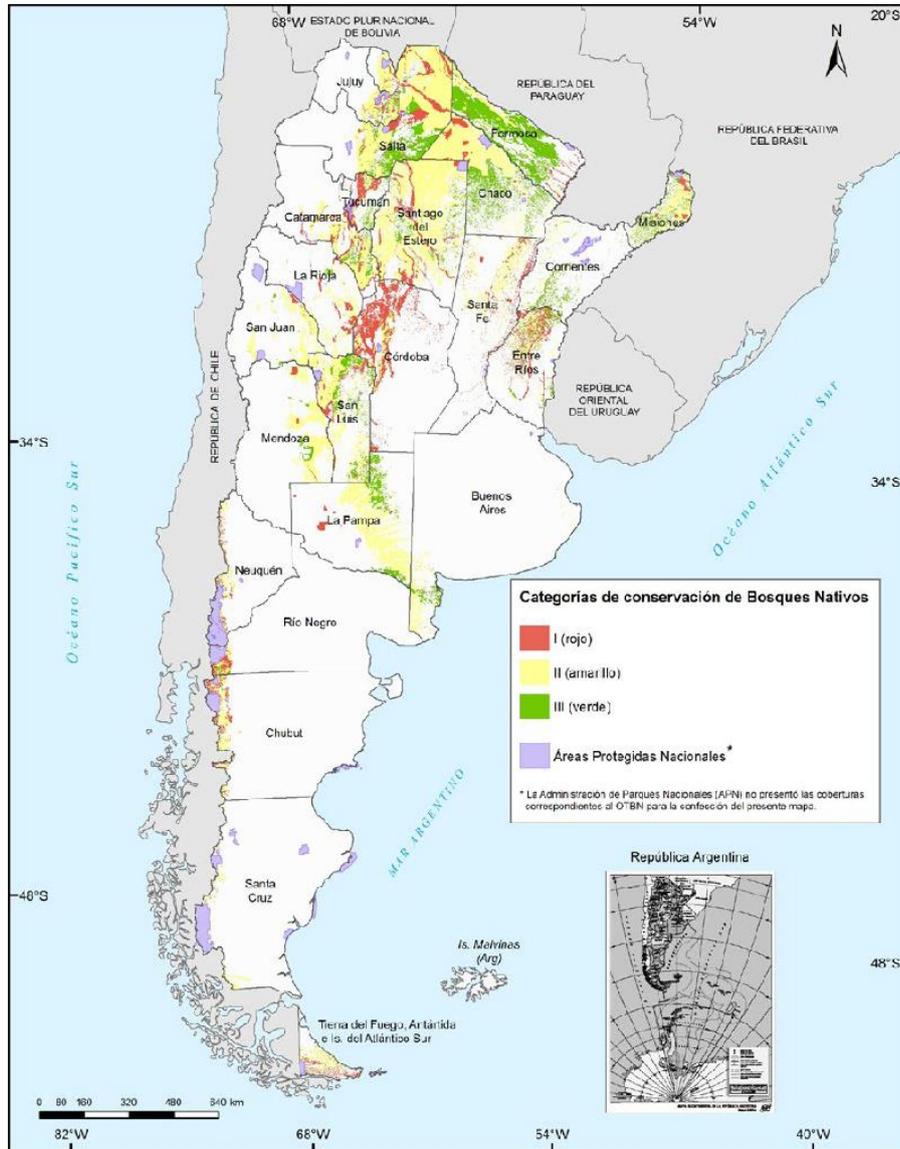
En lo que respecta a la protección de bosques nativos, en los últimos cien años, la Argentina ha perdido el 70,5% de los bosques nativos originales. Frente al avance de la deforestación causada en gran medida por el avance de la frontera agropecuaria, y con una gran participación de organizaciones de la sociedad civil, en 2007 el Congreso Nacional sancionó la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos que establece el marco mínimo para su protección ambiental (Ley Nº 26.331). Los bosques nativos representan el 19,2% de la superficie continental, estimada en 53,6 millones de hectáreas. A diez años de la vigencia de la ley, en 2017, se estabilizó la tasa de deforestación, que había disminuido a la mitad en comparación con la del 2007, y se iniciaron planes de restauración (Informe del Estado del Ambiente, 2018).

---

109. Este apartado involucra contenidos provenientes de la teoría del cambio de ambiente y desarrollo sostenible del PNUD en la Argentina 2021-2025, aportes del PNUMA en materia de estrategias basadas en ecosistemas y aportes de la FAO en materia de áreas protegidas.

110. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compiladoiea2018web.pdf>

Mapa 5. Conservación de los bosques nativos en la Argentina

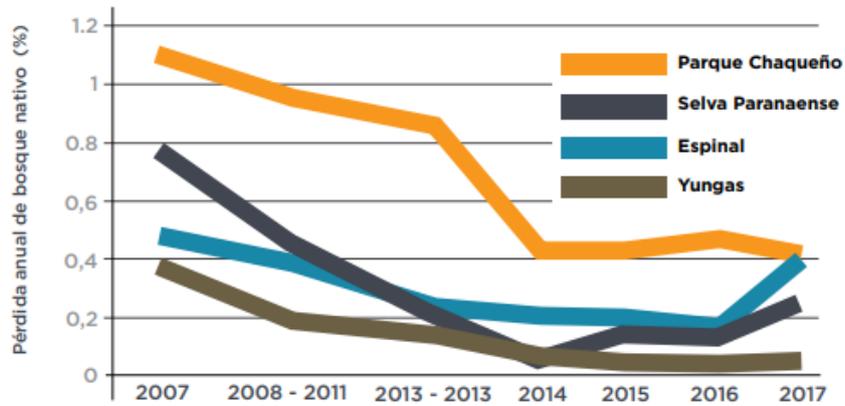


Fuente:  
 CARTOGRAFÍA BASE  
 - Instituto Geográfico Nacional de Argentina (IGN). SIC 260 República Argentina.  
 CARTOGRAFÍA TEMÁTICA  
 - Dirección Nacional de Bosques (SGAyDS)  
 - Administración de Parques Nacionales (APN)  
 - Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN). Información entregada por la provincia en cumplimiento de la Ley N° 29.311 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.

Confeccionado en:  
 Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF).  
 Edición: Marzo de 2018.

Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2019). Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Informe de Estado de Implementación 2010-2018, p. 12.

**Gráfico 44. Pérdida anual de bosque nativo por región forestal (en %, 2007-2017)**



Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2019). Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Informe de Estado de Implementación 2010-2018, p. 40.

En este sentido, uno de los principales desafíos para la implementación cabal de la norma se orienta hacia su sostenibilidad financiera, que presenta una reducción gradual de su presupuesto, con una asignación estimada menor al 5% para 2020<sup>111</sup>.

**Gráfico 45.**



Fuente: Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático. Argentina 2019. Disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/ambiente/sustentabilidad/cambioclimatico/gabinetenacional/2016-2019/pnamcc/bosques>

111. Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Pública Nacional para el Ejercicio 2020. Disponible en <https://www.minhacienda.gov.ar/onp/presupuestos/2020>.

Cobran relevancia en este sentido los esfuerzos que ha hecho el país con el apoyo del programa ONU-REDD en relación con el mencionado Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático presentado en enero de 2019 ante la CMNUCC. También se hicieron una serie de presentaciones, como el Nivel de Referencia de Emisiones Forestales, el Anexo Técnico al Informe Bienal de Actualización, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques Nativos y el Sistema de Información de Salvaguardas, que sitúan a la Argentina en mejores condiciones para poder trabajar en el mecanismo REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación)<sup>112</sup>. En este sentido, el país se encuentra preparando una propuesta para el programa piloto de pago basado en los resultados de mitigación entre 2014 y 2016 por la deforestación evitada<sup>113</sup>.

Para el componente de adaptación de su LTS, la Argentina se encuentra utilizando proyectos de financiamiento internacional para el desarrollo de capacidades en las economías regionales sobre la importancia de tomar medidas de Adaptación basada en Ecosistemas (EbA, por sus siglas en inglés). Las EbA son una herramienta muy efectiva y probada en la región que la Argentina podría aplicar en este contexto de deterioro de las economías regionales e incremento de la deforestación para la expansión de la frontera agropecuaria. Las medidas EbA, como los sistemas silvopastoriles, la agricultura familiar, los huertos orgánicos, entre otras, les permiten a los pequeños productores de los distintos sectores comprender los ecosistemas de los que se sirven y el concepto de cambio climático para poder proteger sus cosechas y diversificar sus ingresos. Del mismo modo, se está evaluando la decisión de capacitar a las instituciones microfinancieras para que comprendan que estas medidas permiten reducir el riesgo productivo y, por lo tanto, deberían facilitar el acceso al crédito<sup>114</sup>.

Es menester destacar en este contexto que los pueblos indígenas poseen una relación profunda con el territorio y con los bosques nativos, de respeto y preservación de la naturaleza. Su derecho a la consulta previa es reconocido en el Convenio núm. 169 de la OIT y sus conocimientos tradicionales por la Convención sobre la Diversidad Biológica como fundamentales; no obstante, se encuentran entre las poblaciones en situación de vulnerabilidad a las que debe atenderse<sup>115</sup>.

Asimismo, en 2010 el Congreso Nacional sancionó la Ley Nº 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del ambiente Periglacial, con una alta participación de la sociedad civil. La norma estableció que debía llevarse a cabo un Inventario Nacional de Glaciares, herramienta fundamental a fin de determinar territorialmente el alcance de su protección y también para adaptar actividades de sectores productivos que

---

112. El Programa ONU-REDD está conformado por la FAO, el PNUMA y el PNUD.

113. La propuesta será presentada al Fondo Verde del Clima y se está realizando con el apoyo técnico de la FAO y del PNUMA.

114. La presentación del Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF) ante la CMNUCC se realizó en enero de 2019 –y la versión actualizada en octubre de 2019–, y el proceso de revisión técnica por parte de la CMNUCC está finalizado. El Reporte de Revisión Técnica (FCCC/TAR/2019/ARG) fue publicado en noviembre de 2019 en el portal REDD+ de la CMNUCC. La elaboración y presentación del Anexo Técnico REDD+ junto al Tercer Informe Bienal de Actualización (IBA 3) fueron en diciembre de 2019. El fortalecimiento del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques Nativos (SNMBN) con el fin de que el país pueda realizar reportes a la CMNUCC de forma continua, transparente, consistente, coherente y precisa, según los lineamientos del IPCC. Asimismo, el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS-AR) fue diseñado, puesto en funcionamiento y publicado en la página web de la SGAYDS. El Resumen de Información de Salvaguardas fue presentado ante la CMNUCC en diciembre de 2019.

115. El pendiente relevamiento territorial es un aspecto vinculado a la situación de vulnerabilidad. La Ley nacional 26160 fue sancionada a fines del año 2006 por un plazo de vigencia de cuatro años, a efectos de **dar respuesta a la situación de emergencia territorial de las comunidades indígenas del país, en consonancia con el Artículo 75, Inciso 17, de la Constitución Nacional** y dando cumplimiento parcial al Artículo 14 inc. 2 del Convenio núm. 169 de la OIT. Fue prorrogada en tres oportunidades: en el año 2009 mediante la Ley Nº 26.554; en el 2013 a través de la Ley Nº 26.894, y en el 2017 mediante la Ley Nº 27.400, por la cual se extiende su vigencia hasta noviembre de 2021. Es una ley de emergencia y de orden público. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/inai/ley26160>. Ver también Sentencia de la CIDH *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*. 6 de abril de 2020.

podrían afectarlos, como la actividad extractiva, y proteger los servicios ecosistémicos de estos cuerpos de agua tanto para el consumo de bebida como para el sector agrícola.

Así, en 2019 se presentó el Inventario Nacional de Glaciares, descritos por el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), dependiente del CONICET, como componentes cruciales del sistema hidrológico de montaña que actúan como reservas estratégicas de agua, y que además constituyen elementos emblemáticos del paisaje andino que deben ser estudiados, monitoreados y protegidos para poder conocerlos y preservarlos en su estado natural. Según el estudio, al igual que en otras regiones del mundo, estas masas de hielo se encuentran en un proceso de retracción como consecuencia del cambio climático global.

Como en otras dimensiones ambientales, la Argentina es un país privilegiado en lo que respecta a la presencia de glaciares, con un total de 16.968 cuerpos inventariados (16.078 glaciares en la Cordillera de los Andes y 890 en las Islas del Atlántico Sur). Se trata de una superficie de 8.484 kilómetros cuadrados cubiertos de hielo, de los cuales 5.769 se encuentran en la Cordillera de los Andes y 2.715 en las Islas del Atlántico Sur (Inventario Nacional de Glaciares, 2018).

**Tabla 11. Resultados del Inventario Nacional de Glaciares por provincia**

Provincia	Cantidad de Glaciares	Área (km <sup>2</sup> )	Área por tipo de geoforma (km <sup>2</sup> )					
			GD	GC	MN	GCGE	GEA	GEI
1-Jujuy	255	9,53	0	0	0,02	0	4,29	5,22
2-Salta	646	30,97	0,25	0	1,27	0	17,01	12,44
3-Tucumán	122	9,99	0	0	0,03	0	4,48	5,48
4-Catamarca	691	64,88	26,26	0	25,01	0	5,23	8,38
5-La Rioja	496	49,51	17,63	0	29,79	0	1,35	0,74
6-San Juan	4.572	614,95	197,60	7,88	55,00	62,01	245,79	46,67
7-Mendoza	4.172	1.239,20	527,01	178,36	37,67	211,56	249,08	35,52
8-Neuquén	519	51,29	26,44	5,10	13,26	2,07	1,99	2,43
9-Río Negro	271	32,94	26,19	1,13	5,27	0	0,23	0,12
10-Chubut	1.471	223,69	178,22	3,93	41,40	0	0,06	0,08
11-Santa Cruz	2.420	3.420,75	3.262,34	78,73	54,91	2,70	16,78	5,29
12-Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur								
12.1-Isla Grande de Tierra del Fuego	443	21,18	12,06	0,04	3,81	0,07	3,17	2,03
<b>Total Cordillera de Los Andes</b>	<b>16.078</b>	<b>5.768,88</b>	<b>4.274,00</b>	<b>275,17</b>	<b>267,44</b>	<b>278,41</b>	<b>549,46</b>	<b>124,40</b>
12.2-Islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur	890	2.715,33	2.646,09	42,64	24,88	0	0,90	0,82
<b>Total Cordillera de Los Andes e Islas del Atlántico Sur</b>	<b>16.968</b>	<b>8.484,21</b>	<b>6.920,09</b>	<b>317,81</b>	<b>292,32</b>	<b>278,41</b>	<b>550,36</b>	<b>125,22</b>

Fuente: Inventario Nacional de Glaciares, 2018.

**Tabla 12. Resultados del Inventario Nacional de Glaciares por región**

Región	Área (km <sup>2</sup> )	%Área	Nº Glaciares	%Nº Glaciares
Andes Desérticos	271,34	4,7	2.986	18,57
Andes Centrales	1.766,63	30,6	8.076	50,23
Andes del norte de la Patagonia	288,99	5	2.153	13,39
Andes del sur de la Patagonia	3.420,74	59,3	2.420	15,05
<b>Andes de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur</b>				
Isla Grande de Tierra del Fuego	21,18	0,4	443	2,76
<b>Total Cordillera de Los Andes</b>	<b>5.768,88</b>	<b>100</b>	<b>16.078</b>	<b>100</b>
Islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur	2.715,33		890	
<b>Total Cordillera de Los Andes e Islas del Atlántico Sur</b>	<b>8.484,21</b>		<b>16.968</b>	

Fuente: Inventario Nacional de Glaciares, 2018.

Asimismo, en noviembre de 2014 la Argentina sancionó la Ley Nº 27.037 que instituye el Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas (SNAMP). La norma brinda el marco legal para la creación de áreas marinas protegidas por fuera de la jurisdicción provincial y ha sido clave para la creación de las nuevas áreas marinas. No obstante, el país no posee una política nacional de áreas protegidas ni ha implementado un plan de acción nacional consensuado. La Argentina ha firmado el Convenio sobre la Diversidad Biológica, pero aún le queda un largo camino por recorrer. El Sistema todavía no cuenta con una alta representación de todas las ecorregiones existentes, con una efectiva implementación de las áreas protegidas creadas legalmente. Esto plantea la necesidad de articular visiones sectoriales en función de un desarrollo sostenible y un ordenamiento del territorio que otorgue la debida importancia a la conservación de los ecosistemas y sus funciones.

Por su parte, en línea con lo establecido en la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción para 2016-2020 y las Metas de Aichi en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica,<sup>116</sup> la superficie correspondiente a áreas protegidas se ha duplicado en los últimos cinco años. Así, se establecieron un total de 36.462.613 kilómetros cuadrados continentales y 129.170 kilómetros cuadrados marinos en 493 áreas repartidas en diferentes categorías: provinciales, municipales y privadas<sup>117</sup>. En este sentido, la Administración de Parques Nacionales y la Jefatura de Gabinete de Ministros conllevan un rol preponderante y se destacan como actores clave en el proceso de apoyo al Ministerio de Ambiente de la Nación en la definición de las áreas que serán constituidas como parques nacionales.

116. Aichi Biodiversity Targets. Disponible en: <https://www.cbd.int/sp/targets/>.

117. Informe Nacional Ambiente y Áreas Protegidas de la Argentina 2008-2018. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/tierra/protegida>.

Adicionalmente, una de las herramientas legales para la protección de la biodiversidad, en particular de sus recursos genéticos, es el Protocolo de Nagoya. Este acuerdo internacional, inscripto bajo la órbita del Convenio sobre la Diversidad Biológica, regula el acceso y la utilización de los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de su utilización. En particular, a través de la implementación de este Protocolo, cuya Ley Nacional N° 27.246 fue sancionada en noviembre de 2015, se establece un marco regulado de participación justa y equitativa para el uso de los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos que están en posesión de los pueblos indígenas y las comunidades locales. La Argentina ha avanzado en este sentido con la firma del primer certificado de cumplimiento internacionalmente reconocido, constituido por la información sobre el permiso o su equivalente puesto a disposición del Centro de Intercambio de Información sobre Acceso y Participación en los Beneficios para el uso de un arbusto silvestre en la industria cosmetológica. De igual modo, a través de socios estratégicos como el INTA, se está trabajando en la elaboración de una leche antidiarreica mejorada a través de la incorporación de nanoanticuerpos específicos provenientes del guanaco.

## 5. MANEJO Y CONTROL DE SUSTANCIAS Y PRODUCTOS QUÍMICOS Y GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS<sup>118</sup>

El manejo y control de las sustancias y los productos químicos es transversal a las distintas áreas de gobierno del país. Con el objetivo de proteger la salud y el ambiente, se han regulado diversos productos químicos, incluyendo provisiones para el control del comercio, restricciones o prohibiciones para la producción y/o su comercialización, teniendo en cuenta también las importaciones y exportaciones<sup>119</sup>.

La Argentina es parte de distintos acuerdos internacionales sobre sustancias y productos químicos y sus desechos. Entre ellos, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (Ley N° 23.922), el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos (Ley N° 25.278), el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (Ley N° 26.011) y el Convenio de Minamata sobre el Mercurio (Ley N° 27.356). En este sentido, en los últimos años se han fortalecido las capacidades institucionales en materia de químicos y desechos<sup>120</sup>, que han contribuido al desarrollo de políticas tendientes a la implementación de estos compromisos internacionales, incluyendo las obligaciones de reporte. Como ejemplo, en 2017, la Argentina aprobó su primera Ley de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) específica para la corriente de residuos de los envases contenedores de agroquímicos (Ley N° 27.279).

---

118. Este apartado involucra contenidos provenientes de la teoría del cambio de ambiente y desarrollo sostenible del PNUD en la Argentina 2021-2025.

119. Informe del Estado del Ambiente, 2018. En particular, en 2019 se dictaron las Resoluciones N° 451/2019, de prohibición de producción, importación, formulación, comercio y uso de los productos químicos alcanzados por el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes; N° 71/2019, relativa al Consentimiento Fundamentado Previo establecido en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio y N° 75/2019, de prohibición de fabricación, importación y exportación de productos con mercurio añadido.

120. El Decreto 504/2019 designó a la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Autoridad de Aplicación de los acuerdos internacionales ambientales suscriptos por la República Argentina, referentes a materias de su competencia específica en el ámbito nacional, incluyendo los Convenios de Basilea, Estocolmo, Rotterdam y Minamata, e institucionalizó la Mesa Interministerial de Sustancias y Productos Químicos, creada en el marco del Proyecto PNUD ARG17010, Programa Especial para el Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para el manejo de Químicos y Desechos, con financiamiento del PNUMA, Special Programme.

Sin embargo, el país no cuenta aún con una estrategia nacional de gestión de sustancias y productos químicos peligrosos, que asegure una gestión efectiva del ciclo de vida de estos y que contribuya a minimizar el riesgo que presentan para la salud y el ambiente. En este sentido, resulta insuficiente la capacidad institucional, en cuanto a su marco regulatorio y normativo y su capacidad de monitoreo, análisis y fiscalización para asegurar la gestión efectiva de las sustancias y productos químicos perjudiciales. También resulta necesario mejorar la capacidad técnica para la eliminación y disposición ambientalmente racional de diferentes sustancias y productos químicos peligrosos (como bifenilos policlorados, mercurio, envases fitosanitarios y otros contaminantes orgánicos persistentes) para asegurar el cumplimiento de los Convenios.

En este contexto, el Sistema de Naciones Unidas promueve e impulsa a nivel nacional y subnacional estrategias de monitoreo y control de la contaminación y lucha contra la degradación ambiental que involucre la gestión de sustancias, productos y residuos, su ciclo de vida, minimizando el riesgo que presentan para la salud y el ambiente.

Por su parte, la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos está regulada en la Argentina por la Ley Nº 25.916 de Presupuestos Mínimos, que propicia su valorización, promueve la minimización de su generación y establece las pautas para su transporte y disposición final. Los relevamientos indican que alrededor del 37% de la población argentina aún no está cubierta por el servicio de disposición final adecuada de sus residuos. Asimismo, se estima que existen cerca de 5.000 sitios de disposición final irregulares –por ejemplo, basurales a cielo abierto– que ocupan unas 8.600 hectáreas (Informe del Estado del Ambiente, 2017).

**Tabla 13. Población con servicio de disposición adecuada de residuos por jurisdicción (2017, en %)**

Región	Provincias	Población con cobertura de disposición final en relleno sanitario (en %)
Centro	Buenos Aires	87
	Partidos CEAMSE (*)	100
	Resto de Buenos Aires	48
	CABA	100
	Córdoba	54
	Entre Ríos	19
	La Pampa	5
	Santa Fe	52
NEA	Chaco	0
	Corrientes	3
	Formosa	0
	Misiones	100
NOA	Catamarca	0
	Jujuy	0
	Salta	49
	Santiago del Estero	6
	Tucumán	69
Cuyo	La Rioja	18
	Mendoza	25
	San Juan	100
	San Luis	59
Patagonia	Chubut	53
	Neuquén	76
	Río Negro	21
	Santa Cruz	0
	Tierra del Fuego	100
Total		63,1 %

Como respuesta a las repetidas crisis económicas en el pasado, la participación de la economía social en el sector de recolección y tratamiento de residuos ha cobrado una importancia insoslayable en la cadena de valor, y su participación efectiva en los procesos de toma de decisiones estratégicas es fundamental. Al respecto, cabe mencionar que el sector posee un amplio potencial para la creación de empleos verdes por medio de la formalización y el desarrollo de condiciones de trabajo decente, donde el enfoque en la igualdad de género resulta a toda luz crucial.

## 6. PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLE. EFICIENCIA DE RECURSOS Y ECONOMÍA CIRCULAR<sup>121</sup>

Las expectativas sobre el papel que desempeñan las empresas en la sociedad han ido creciendo y cambiando en los últimos años. En la actualidad, nadie discute la importancia de la responsabilidad social empresarial, entendida como una forma de gestionar los negocios con arreglo a valores universalmente aceptados y la capacidad de las empresas de identificar y mitigar los impactos de sus actividades. Actualmente este concepto ha sido reemplazado por el de “sostenibilidad corporativa”, es decir, como la aspiración de las organizaciones empresariales de alcanzar un equilibrio entre la maximización del lucro o la ganancia, la búsqueda de la equidad social, el cuidado del ambiente y la integridad.

Para las Naciones Unidas, el papel del sector empresarial ha ido ganando terreno: el sector privado es mencionado más de veinte veces en el texto de aprobación de la Agenda 2030. Las agencias del Sistema de Naciones Unidas han desarrollado varias líneas de trabajo que incluyen los negocios inclusivos, el *Business Call to Action* y otras iniciativas en el entendido de que las empresas (públicas y privadas) tienen un potencial enorme de contribución a los ODS por medio de prácticas de negocios responsables. En los últimos años, el Sistema ha aumentado su interés por profundizar la alianza con el sector empresarial, en particular, con el sector financiero, a fin de crear plataformas o ecosistemas locales que fomenten la inversión de triple impacto y a la vez establecer medidas para evaluar este tipo de contribuciones empresariales.

A pesar del creciente interés que demuestran los empresarios por el tema y del desarrollo de iniciativas como el Pacto Global de las Naciones Unidas (con más de 700 adheridos al 2019), aún restan desafíos para que un mayor número de empresas asuman este compromiso teniendo en cuenta la Agenda 2030.

El último informe sobre la contribución de las empresas argentinas adheridas al Pacto Global de Naciones Unidas a los ODS muestra que apenas unas 70 compañías, en su mayoría grandes empresas, están reportando contribuciones a dichos Objetivos<sup>122</sup>. El rol de las empresas es cada vez más relevante, lo que implica reforzar los marcos de diálogo abierto empresa-comunidad, de las capacidades empresariales de producir informes de sustentabilidad creíbles con información basada en evidencia. Según el Global Reporting Initiative, en 2019 fueron 104 las empresas que publicaron reportes de desempeño no financiero.

---

121. Este apartado involucra contenidos provenientes de la teoría del cambio de ambiente y desarrollo sostenible del PNUD en la Argentina 2021-2025 en materia de sector Empresarial, producción y consumo sostenible y triple impacto y provenientes de la ONUDI en materia de economía circular.

122. PNUD (2018) en alianza con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Resulta necesario generar incentivos sociales y de mercado para el desarrollo de los negocios responsables. La Argentina no cuenta con políticas públicas que promuevan los negocios de triple impacto y las regulaciones más avanzadas no incluyen referencias a la sostenibilidad. Desde el sector privado, Bolsas y Mercados Argentinos S. A. lanzó un índice de sostenibilidad bursátil<sup>123</sup>. Los consumidores se muestran, por su parte, cada vez más interesados en adquirir productos y servicios de empresas con impacto positivo. Por eso se orientan con mayor frecuencia a la búsqueda de sellos y etiquetas como comercio justo, empresas B o sellos verdes. Pero, a pesar de esto, se trata de una minoría de consumidores que podríamos denominar “conscientes”.

En línea con lo descripto, el desafío está centrado en la producción y el consumo, ya que estos constituyen los pilares fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible. Este nuevo modelo no busca solo rentabilidad, sino que se orienta a un desarrollo inclusivo, donde el rédito se genere sin comprometer recursos. Es en este contexto donde surgen las empresas de triple impacto, que buscan conciliar el desarrollo económico, el social y la protección del ambiente, llevando a cabo una actividad que persigue beneficios económicos, sociales y ambientales de manera integrada.

Para avanzar en este nuevo modelo, se requiere abrir espacios de diálogo que contribuyan al desarrollo de una clase empresarial que haga foco en el triple impacto como modelo de gestión. El objetivo es impulsar la creación de negocios sostenibles, que se diferencien del resto por ser modelos innovadores que combinan crecimiento económico con soluciones ambientales y sociales. Es importante generar estos espacios de diálogo y concientización tanto en el sector privado como en el sector público, de manera de poder contribuir a la transversalización del modelo en las políticas de Estado.

Todo cambio de regla necesita de la colaboración público-privada y de la realización de acciones colectivas. Son pocas las plataformas de acción y colaboración que existen actualmente en la Argentina<sup>124</sup>. Estas plataformas necesitan acelerar el intercambio de información entre pares empresariales; articular mejor sus prioridades con las prioridades nacionales definidas por las autoridades competentes; aumentar las competencias empresariales para incorporar estos temas en su agenda de gestión evitando el *greenwashing* o el *SDG washing*, y visibilizar los resultados, las buenas prácticas y las lecciones aprendidas.

Otro de los principales desafíos identificados es la falta de suficiente y eficiente inversión pública y privada para promover el desarrollo sostenible y para financiar fondos y empresas para el desarrollo de la inversión de impacto<sup>125</sup>. Para esto, se requiere contar con vehículos de inversión (como fondos o Bonos de Impacto Social) para el desarrollo de este tipo de inversiones y el establecimiento de fondos catalizadores de inversión de impacto, así como instrumentos de medición de impacto. El desafío se encuentra centrado en estos nuevos instrumentos fundamentales para el crecimiento del mercado y la tracción de capitales hacia este tipo de inversiones.

Asimismo, desarrollar un sistema de producción sostenible requiere coordinar las políticas que contribuyan a la mejora de la productividad y a la generación de empleo decente de forma integrada.

---

123. El índice reconoce a las empresas que desarrollan prácticas responsables en materia ambiental, social y gobernanza.

124. Muchas de las plataformas existentes fueron creadas por el Pacto Global con el apoyo del PNUD y por otras agencias del Sistema de Naciones Unidas (ONU Mujeres, ACNUR, UNICEF).

125. Las inversiones de impacto son realizadas en fondos, proyectos y compañías con el objeto de generar impacto social y ambiental con retorno financiero.

## La economía circular

La economía circular propone un cambio de paradigma desde una economía lineal de extracción, consumo y descarte hacia modelos circulares donde la regeneración y restauración desde la fase del diseño de productos y servicios son los principios básicos. El objetivo principal es la menor utilización de recursos mediante procesos más eficientes, disminución de residuos, reutilización, reparación, remanufactura y, por último, reciclaje.

Pueden distinguirse el ciclo biológico y el ciclo técnico, considerando que el consumo ocurre solamente en los ciclos biológicos, donde alimentos y otros materiales de base biológica son diseñados para regresar al sistema mediante procesos de compostaje y digestión anaerobia. Los ciclos técnicos, por su parte, recuperan y restauran productos, componentes y materiales mediante estrategias de reutilización, reparación, remanufactura y, en última instancia, reciclaje<sup>126</sup>.

El uso de tecnología para intensificar la producción y además brindar soluciones a los problemas de los residuos es el mayor potencial que se identifica para impulsar el cambio hacia modelos de economía circular en el país. Esto permitiría optimizar el uso de los recursos y a su vez contribuir a la disminución de la huella de carbono de las actividades industriales y agroindustriales del país. El cambio tecnológico impacta a su vez en el viraje hacia nuevos modelos de negocio donde la propiedad de los productos deja de ser relevante, dando lugar así al concepto de producto como servicio (“servitización”).

La idea fundamental es lograr que la aplicación de los principios de la economía circular impacte en un desacoplamiento del crecimiento económico del agotamiento de recursos, contribuyendo así a la innovación, el crecimiento y la generación de empleo en la Argentina. Actualmente pueden identificarse cuatro sectores que brindan oportunidades para el desarrollo de la economía circular: la gestión de residuos, la energía, el sector agroindustrial y la industria 4.0.

En primer término, respecto a los sistemas de gestión inversa de residuos en la Argentina, su grado de avance se encuentra muy retrasado comparativamente con otros países de la región, con una falta de adecuación del marco normativo en materia de residuos. El ecosistema normativo en materia de residuos se encuentra desactualizado frente a los requerimientos actuales. Un marco regulatorio que favorezca la adopción del principio de Responsabilidad Extendida del Productor facilitaría las condiciones para impulsar modelos de economía circular.

En el marco de las Mesas de Competitividad de Economía Circular, dentro del Programa PAGE Argentina<sup>127</sup>, se citaron a las principales cámaras empresariales vinculadas a la industria del reciclado en el país para definir las áreas de trabajo prioritarias con el fin de impulsar la economía circular. Estas áreas se relacionan con abastecer de insumos industriales estratégicos a partir de la promoción de la economía circular, brindar seguridad jurídica para la gestión de residuos e insumos (ajuste y adaptación del marco normativo), mejorar los niveles de eficiencia de la gestión inversa de materiales, fortalecer la comercialización de materiales reciclables y crear una Estrategia Nacional de Economía Circular para promover la articulación y planificación intersectorial.

En segundo término, con respecto al sector energético, según los últimos datos publicados por el Ministerio de Desarrollo Productivo (agosto de 2019), la energía proveniente de fuentes renovables en la Argentina logró cubrir el 6% de la demanda eléctrica total. La meta establecida por la Ley N° 27.191 para 2019 había sido fijada en un 12%. Para 2025 esta meta es del 20%.

---

126. Fundación Ellen MacArthur.

127. Convocada por el Ministerio de Desarrollo Productivo y la ONUDI.

En esta línea, la utilización de desechos de biomasa por parte de las agroindustrias argentinas favorece la diversificación de la matriz energética nacional y es una oportunidad clara para aplicar modelos de economía circular en el sector agroindustrial. Al incorporar residuos y residuos de biomasa en la cadena de valor de la industria, estos recursos se valorizan contribuyendo a la competitividad y la fortaleza del sector y la economía nacional. La utilización local de la biomasa respalda aún más el desarrollo descentralizado y el fomento de la economía circular. La tecnología de digestión anaeróbica es un activo valioso para transformar las corrientes de efluentes ambientalmente nocivas de la cría de ganado en energía y fertilizantes orgánicos, al tiempo que preserva los acuíferos y suelos locales, disminuye las emisiones de GEI y reduce la contaminación. Cabe señalar que el factor clave para el desarrollo del biogás es el medio ambiente (control de efluentes) en lugar de la producción de energía (a gran escala).

La iniciativa de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Argentina del sector energético mediante la utilización de residuos orgánicos para la generación de energía en la agricultura y las agroindustrias contribuye al uso de residuos de biomasa agrícola (incluida la plantación forestal) y agroindustrial para la generación de energía dentro de la industria y promueve modelos de negocio innovadores y usos avanzados de la biomasa. Existen una serie de barreras que impiden el desarrollo eficiente y la implementación de proyectos de energía basados en desechos agrícolas y agroindustriales en la Argentina. Estas barreras se extienden al marco político e institucional, las capacidades técnicas y las dificultades en el acceso al capital de inversión<sup>128</sup>.

Por último, la industria 4.0 es un facilitador de los procesos de innovación dentro de los sistemas productivos industriales que favorecen los cambios hacia modelos de negocios circulares. La incorporación de tecnología en los procesos industriales y comerciales no solo debe apuntar a la mejora de su competitividad, sino también a su sostenibilidad.

A través de soluciones tecnológicas como son los servicios en la nube, *big data*, internet de las cosas, impresión 3D, *sensing*, *blockchain*, inteligencia artificial, entre otros, se impulsan los principios básicos de la economía circular (reducir, reutilizar, reparar y reciclar) y las líneas de acción principales: regenerar, compartir, optimizar, recircular, desmaterializar, intercambiar.

La *smart factory*, o fábrica inteligente, refiere a instalaciones productivas altamente digitalizadas que pueden funcionar de forma autónoma. Utiliza tecnologías como la inteligencia artificial, robótica, *big data* e internet de las cosas, y genera un volumen de información que, al ser analizada, permite que los sistemas de producción puedan adaptarse a necesidades más específicas. De esta manera, es posible obtener beneficios que van más allá de la producción, al poder ser más eficientes en la planificación, la logística, el análisis de cadena de valor asociada y la minimización del impacto que puede ocasionar la producción de los bienes. Esto podría generar oportunidades para las pymes argentinas para diferenciar su producción a través de marca, diseño y calidad, con un uso más eficiente de recursos y una disminución del impacto. A su vez, facilitaría la implementación de sistemas logísticos más eficientes y el aprovechamiento de recursos. La inversión necesaria impacta directamente en aumentos de la productividad, reducción de costos por el uso más eficiente de recursos y optimización y con un efecto positivo en el medio ambiente.

El impulso de la industria 4.0 en la Argentina podría promover nuevos modelos de negocio como la “servitización”, la generación de plataformas de intercambios y el fomento de la simbiosis industrial. Este último enfoque favorecería las relaciones comerciales entre las industrias basándose en los intercambios de recursos, fomentando

---

128. Proyecto GEF (Global Environment Facility) implementado por la ONUDI.

el desarrollo de cadenas de valor, donde los residuos producidos en algunos procesos productivos se convierten en insumos de otros procesos y así lograr que se genere la circularidad dentro de la industria.

Según el informe “Travesía 4.0: Hacia la transformación industrial argentina”, se observa que el grado de difusión de tecnologías 4.0 en la industria manufacturera argentina es todavía muy bajo. A su vez, en la gran mayoría de las empresas predominan tecnologías de primera y segunda generación<sup>129</sup>. La encuesta presentada en dicho informe muestra que más del 60% de las firmas señala no estar tomando ninguna acción en pos de la adopción de nuevas tecnologías.

El vínculo de la economía circular y la industria 4.0 demandará la generación de nuevas capacidades a nivel de formación de la fuerza laboral. El rol activo del Estado será clave para fomentar el ecosistema que permita dar el salto hacia los nuevos modelos de negocio con la incorporación de los cambios tecnológicos.

## 7. DESAFÍOS EN LA DIMENSIÓN AMBIENTAL

Si bien existen avances en materia de ambiente y desarrollo sostenible y resiliente en el país, el principal desafío es incorporar la dimensión ambiental en forma integral con los ejes sociales, económicos e institucionales.

En este sentido, un riesgo para lograr la real implementación de los avances necesarios y señalados en los apartados previos es el de continuar la inercia del trabajo en silos que presenta a lo ambiental como tangencial y no como una línea clave de lucha contra la pobreza. En este sentido, cabe abordar un conjunto de desafíos a nivel de políticas e instituciones:

- Poner en valor las capacidades con las que se cuenta a nivel normativo internacional y nacional y trabajar en su optimización e implementación cada vez mayor; las experiencias positivas a nivel territorial en comunidades y ciudades, trabajando en su escalamiento consistente y coherente; y las estrategias, políticas y hojas de ruta trabajadas en este contexto, considerando en este sentido la importancia de la toma de decisiones de manera participativa.
- Generar transformaciones en materia fiscal y legislativa en el marco de políticas tendientes a promover una economía más sostenible, equitativa y resiliente la economía circular con particular enfoque en la gestión integral de residuos e industrias del reciclado, la eficiencia energética, la bioeconomía, el transporte y las ciudades sustentables, así como la promoción del manejo sustentable de la tierra en el sector agrícola-ganadero. Este avance es clave para alcanzar impactos en la actividad de varios sectores y en el empleo. La transición hacia una economía verde es un paso necesario para alcanzar trayectorias de crecimiento sostenible no solo desde las perspectivas económica, sino también social y ambiental, para que el país pueda alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

---

129. Ver el informe publicado por el CIPPEC en mayo de 2019. Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/travesia-4-0-hacia-la-transformacion-industrial-argentina/>. En el informe se definen las generaciones según estos criterios: Generación 1-Producción rígida: automatización rígida y aislada con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), en contabilidad, en el proyecto o en la producción. • Generación 2-Producción flexible: automatización flexible o semiflexible con el uso de las TIC, sin integración o solo integración parcial entre las áreas de la empresa (por ejemplo, CAD-CAM, que integra el proyecto y la producción). • Generación 3-Producción integrada: uso de las TIC y automatización con integración y conexión en todas las actividades y áreas de la empresa. • Generación 4-Producción conectada e inteligente: uso de las TIC de forma integrada, conectada e “inteligente”. Presencia de retroalimentación de información sobre operación para apoyar la toma de decisiones.

- Contribuir al desarrollo de sistemas productivos sostenibles y generar estrategias que permitan la creación de oportunidades económicas y la innovación en modelos de negocios y tecnología transformadora. Esto posibilita avanzar en la consecución de los principales Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente los ODS 8 y 12, porque apuntan a encontrar un nexo entre crecimiento y sustentabilidad por medio de la eficiencia de los recursos naturales, la creación de sectores competitivos nuevos y la inversión en tecnología de frontera. Para eso, resulta importante que las estrategias mejoren la productividad y la competitividad de los sectores involucrados y creen nuevas oportunidades de crecimiento e inclusión social.
- Avanzar en la transversalización del modelo de desarrollo sostenible en las políticas, para superar las brechas de productividad y de acceso al financiamiento, y generar más canales de suficiente y eficiente inversión pública y privada en desarrollo sostenible, con soluciones basadas en la naturaleza. Asimismo, avanzar en la planificación a largo plazo hacia la carbono neutralidad y en la consideración de herramientas e incentivos asociados a la gobernanza del desarrollo sostenible, conectando el desarrollo local de capacidades y soluciones innovadoras y escalables de la mano del desarrollo de carteras de proyectos sujetos a la inversión de impacto.
- Hacer frente a los déficits de información y la necesidad de mayor conciencia y respuesta frente a los problemas ambientales, como así también a las brechas de implementación y el avance hacia marcos regulatorios e institucionales más robustos. De este modo se podrán superar aquellos aspectos en los cuales aún existe una elaboración poco participativa y segmentada de las políticas y regulaciones y de la implementación de las herramientas estratégicas de planificación y ordenamiento. Esto genera con frecuencia una tensión entre los sectores productivos y ambientales, y entre las jurisdicciones, que se evidencia en un crecimiento de causas ambientales en la materia ante la justicia<sup>130</sup>.
- Incrementar la educación y concientización en materia de ambiente y desarrollo sostenible, teniendo en cuenta la creciente participación de los jóvenes y su apoyo,<sup>131</sup> por ejemplo, a la recientemente aprobada Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global<sup>132</sup>.

Asimismo, se requiere abordar una serie de desafíos en algunos ejes específicos:

#### Mitigación y adaptación al cambio climático:

Persisten desafíos vinculados al modelo de desarrollo de sectores y subsectores mayormente responsables de las emisiones (energía y AFOLU)). En materia de energía, persisten retos vinculados a la transición energética hacia renovables y la disminución de la incidencia de los combustibles fósiles, como así también el acceso a fuentes seguras y limpias de energía para los sectores en situación de vulnerabilidad. Estas medidas se articulan con la

---

130. CSJN, Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 3.ª edición especial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2018. Disponible en:

<https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=ambiente2018>. CSJN, Ambiente, Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1.ª edición especial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2016. Disponible en:

<https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=dam2016>. CSJN, Derecho Ambiental, Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1.ª ed. Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2012. Disponible en:

<https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=sda>

131. Ver <https://www.onu.org.ar/jovenes-contra-el-cambio-climatico-de-la-conviccion-a-la-palabra-y-de-la-palabra-a-la-accion/> y

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-aprobo-la-ley-de-presupuestos-minimos-de-cambio-climatico>

132. Ley N° 27.520, Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, BBoletín Oficial, 20/12/2019.

protección de los bienes ambientales globales (bosques, humedales y mares), que se constituyen como grandes sumideros de carbono.

Resulta necesario replantear el modelo de desarrollo y elevar la ambición de la NDC ya presentada, trabajando con los distintos sectores y niveles jurisdiccionales, tanto nacionales, provinciales y municipales, incorporando en forma integral la gestión ambiental, la resiliencia y el cambio climático a las políticas de Estado en los tres niveles.

También resulta fundamental incorporar el ordenamiento ambiental del territorio y la gestión integral del riesgo en los marcos normativos y articularlos con los instrumentos de planificación urbana y territorial en los distintos niveles de gobierno.

### Salud

- Contribuir a reducir los riesgos para la salud relacionados con el clima, entre otros, a través de la implementación de medidas de promoción y protección de la salud, así como también la resiliencia del sector salud.
- Fortalecer la capacidad del sector de salud para afrontar los desafíos del cambio climático y asegurar el funcionamiento adecuado de los servicios de salud durante emergencias y desastres provocados por fenómenos climáticos, entre otros.
- Dimensionar las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes del sector de salud y definir acciones tendientes a su reducción.

### Actividad agropecuaria

- Fortalecer la implementación del Plan Nacional de Agro y Cambio Climático para adaptación y mitigación.
- Elaborar e implementar una medida de mitigación en ganadería, enfocada en la disminución de la intensidad de emisiones de GEI.
- Fortalecer el sistema de emergencia agropecuaria nacional y la cuantificación de daños a nivel nacional para el desarrollo de instrumentos con el objetivo de enfrentar la problemática.

### Ciudades

- Uno de los lineamientos de la Política Nacional Urbana de la Argentina es “reducir el impacto ambiental de las ciudades y hacerlas resilientes a los riesgos y efectos del cambio climático”. Para asegurar la resiliencia de las ciudades y reducir su impacto ambiental es necesario incorporar el ordenamiento ambiental del territorio y la gestión integral del riesgo en los marcos normativos y articularlos con los instrumentos de planificación urbana en los distintos niveles de gobierno.
- En este sentido, es importante poner especial énfasis en los ambientes naturales y construidos, así como en los espacios costeros y ribereños y las zonas rurales. También apoyar planes de desarrollo local que permitan crear empleo verde y fomentar las empresas sostenibles en sectores económicos claves para las ciudades: construcción, transporte, gestión de residuos y reciclaje, comercio, alimentación y turismo.

### Desarrollo sostenible integral:

- Se presentan aún déficits y desafíos para el cabal cumplimiento de los acuerdos ambientales internacionales adoptados y la Agenda 2030, principalmente en el trazado de una línea de base de la situación actual, para informar el abordaje integral de su implementación de manera robusta, y la coordinación sistematizada entre los distintos niveles de gobiernos.

- La reestructuración económica implicada en una transición hacia la sostenibilidad trae aparejada la eliminación de sectores no sostenibles, con la consecuencia del desplazamiento de trabajadores y posibles pérdidas de empleo.
- Los sistemas de protección social pueden mitigar los impactos de una transición hacia una economía más sostenible, incluyendo la transición energética y en transporte, y enfrentan el desafío de poder ajustarse a los elevados niveles de informalidad laboral. Existen numerosas experiencias sobre cómo los sistemas de protección social pueden cumplir dicho rol y verse fortalecidos, especialmente cuando incluyen un abordaje amplio que involucra a las organizaciones de trabajadores y empleadores en un diálogo social.
- Asimismo, será clave fortalecer los servicios públicos de empleo y los sistemas de formación profesional para garantizar que los procesos hacia la sostenibilidad puedan generar oportunidades de empleo de calidad en el futuro. En esta misma perspectiva, el abordaje desde un enfoque de género es esencial.

### **Biodiversidad**

Uno de los principales desafíos persistentes es la protección y el uso sostenible de la biodiversidad, y los recursos naturales, considerando su importancia de la mano del manejo forestal, la pesca, la agricultura y la ganadería sostenibles, el ordenamiento ambiental del territorio y las herramientas de planificación como la Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica. Las estrategias productivas y financieras relacionadas a la biodiversidad y los recursos naturales cobran mayor relevancia en tanto señalan posibles oportunidades para el crecimiento económico sostenible en un contexto de restricción externa. En este sentido, son claves los siguientes aspectos:

- La conservación y valoración de los ecosistemas terrestres, acuáticos y marinos, para lograr su manejo sostenible con una perspectiva inclusiva, a través del trabajo con comunidades indígenas, criollas, rurales y urbanas que los habitan o se relacionan con ellos.
- Aumentar los esfuerzos para apoyar al Gobierno en la aplicación efectiva del Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado por la Argentina en el año 2000.
- Las estrategias EbA son una herramienta muy efectiva y probada en la región que la Argentina podría aplicar en este contexto de deterioro de las economías regionales e incremento de la deforestación para la expansión de la frontera agropecuaria.
- Las estrategias tienen que tener especial enfoque sobre la reducción de vulnerabilidades, inequidades de género con respecto a la brecha de acceso a los beneficios de los recursos naturales en su conjunto.
- Apoyar a las instituciones de los Gobiernos nacional, provincial y local en la efectiva implementación de las salvaguardas ambientales, sociales y sobre pueblos indígenas e históricamente desfavorecidos, en el marco de la ejecución de proyectos con financiamiento internacional y multilateral que sean ejecutados en el territorio, promoviendo los conocimientos ancestrales.
- Fortalecer los mecanismos relativos a la participación en los beneficios que reportan las actividades económicas relacionadas a la biodiversidad y los recursos naturales, incluso cuando estos sean de propiedad del Estado, tales como los minerales y los recursos del subsuelo.
- Impulsar un marco de gobernanza articulado para la implementación del Protocolo de Nagoya mediante el fortalecimiento del marco nacional normativo de acceso y distribución de beneficios, agregando valor a los recursos genéticos nacionales.

### **Manejo y control de sustancias y gestión residuos:**

- El país debe desarrollar una estrategia nacional de gestión y transporte de sustancias y productos químicos peligrosos, ampliando sus capacidades institucionales, de monitoreo, análisis y fiscalización.

- Continuar las acciones para eliminar definitivamente los basurales a cielo abierto y propender a una gestión integral de residuos que considere las tres artísticas del desarrollo sostenible para una transición justa. Resulta necesario aunar la gestión integral con el concepto de economía circular “de la cuna a la cuna”, de ciclo de vida de los productos, de responsabilidad extendida del productor y de eficiencia energética.
- En el caso argentino, es fundamental integrar en estos procesos a los actores involucrados en el tratamiento de los residuos, tales como las empresas que producen dichos residuos y los sindicatos relacionados a su recolección, así como, especialmente, a los sectores de la economía social, considerando socios claves a las y los recuperadores urbanos, como así también a las cooperativas correspondientes.

#### Reducción de riesgos de desastres:

- El país debe profundizar la implementación de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres como política pública, en el marco del SINAGIR, en los niveles nacional, provincial y municipal, otorgándole prioridad en la agenda nacional y fortaleciendo su institucionalidad. En este sentido, es clave fortalecer la figura de Secretaría Ejecutiva del SINAGIR, asumida por la Secretaría de Articulación Federal de la Seguridad del Ministerio de Seguridad, que cumple las funciones de liderazgo dentro del Sistema. Promover también la participación activa del sector privado y la sociedad civil y bajo un enfoque de gobernabilidad del riesgo multisectorial y en línea con el Marco de Sendai, la estrategia para la RRD en los países MERCOSUR, el PNRRD 2018-2023, entre otros que buscan mayor coherencia entre la gestión del riesgo, el cambio climático y el desarrollo sostenible
- La protección civil en la Argentina ha conocido formas de trabajo que se basaban en la separación tradicional de la respuesta a emergencias, por un lado, y el abordaje de prevención, recuperación y reconstrucción, por el otro lado. Por lo que se requiere avanzar en el abordaje integral de la gestión y reducción del riesgo y su vínculo con los procesos de desarrollo y cambio climático.
- La Argentina necesita contar con un sistema nacional robusto de captura y manejo de información, así como de una única metodología de análisis de riesgo, que insuemen la toma de decisiones, la distribución presupuestaria y el desarrollo de políticas públicas en estas temáticas. Asimismo, puesto que los factores del riesgo (amenazas y vulnerabilidades) exigen un abordaje interdisciplinario, es preciso involucrar a los diversos actores del sector público, las ciencias y la academia, el sector privado y la sociedad civil.
- El país se ha comprometido con generar una cultura de prevención y mitigación de riesgos que fortalezca la capacidad de resiliencia de los individuos, las poblaciones (en particular las más vulnerables) y las instituciones involucradas en la gestión integral del riesgo de desastres.
- Incorporar los efectos reales o esperados del cambio climático a la gestión integral del riesgo de desastres es otro desafío del país, para lo que es necesario vincular el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y el Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres con los instrumentos de planificación para el desarrollo.
- Incorporar la gestión de riesgo de desastres en el ordenamiento del territorio nacional como política de Estado, fomentando la inclusión de una perspectiva de reducción efectiva de riesgos de desastres en la gestión y planificación del territorio que se llevan adelante desde los diferentes estamentos de Gobierno (nacional, provincial y local).

## ANÁLISIS DE RIESGOS

La evidencia presentada en los capítulos previos permite un primer ejercicio de estimación de riesgos: en qué medida la trayectoria de la Argentina hacia la Agenda 2030 puede verse impactada por procesos o situaciones de riesgo existentes o que pueden irrumpir o ser agravados en el futuro.

Estos riesgos pueden afectar a la prosperidad, a las personas, a la paz, al planeta o a las alianzas. Se sigue la matriz de doce riesgos propuesta por la ONU que puede estructurarse a partir de los ODS y permite un primer esquema para organizar el análisis. Entre las doce áreas de riesgo, tres aparecen como prioritarias: las estabildades económica y política y la salud pública se ven hoy como los principales determinantes en la trayectoria futura de la Argentina. La crisis económica, con un proceso recesivo de largo plazo y una renegociación de la deuda externa todavía incierta, afecta el bienestar de la población y acota los márgenes de maniobra del Estado. La estabilidad política, si bien, por un lado, hubo un cambio de Gobierno en diciembre de 2019, con mandato hasta diciembre de 2023 que brinda previsibilidad, por el otro lado, hay elementos que fomentan una fuerte polarización política en la arena pública. Esta situación se ve reforzada por tensiones o conflictos equivalentes en los países de la región y miradas diferentes sobre el espacio democrático, que generan una alerta sobre una dinámica que puede ser paralizante para las políticas estatales. Por último, los impactos sanitarios y económicos asociados a la pandemia de la COVID-19 y las medidas de control de la mano del Aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) generan empobrecimiento y deterioro en la actividad económica y en el mercado de trabajo en una magnitud todavía incierta.

Es importante también reconocer el trabajo a nivel global hacia la definición y clasificación de amenazas bajo un enfoque más amplio, como señalado en el informe lanzado en julio 2020 por el Consejo Internacional de la Ciencia (ISC) y UNDRR<sup>133</sup>.

### ESTABILIDAD POLÍTICA

Este aspecto refiere a los riesgos en la estabilidad política debido a factores impulsados desde la propia política. Como se mencionó, un aspecto relevante es la estabilidad que ofrece el cambio de Gobierno que tendrá mandato hasta diciembre de 2023. Sin embargo, se observan algunos riesgos:

- Tanto en la coalición gobernante como en la principal coalición opositora hay sectores que fomentan una fuerte polarización, lo cual podría dificultar el acuerdo en políticas estatales.
- La dificultad para llevar a cabo una reforma judicial de fondo, asociada a la persistencia de casos de corrupción, podría cuestionar la legitimidad del Gobierno y disminuir la capacidad del Estado para alcanzar sus metas.
- En el contexto de la pandemia, un riesgo que se advierte en todos los países se relaciona con las reacciones sociales que puedan generar las medidas de excepción y sus efectos económicos. Esto se agrava para la Argentina si se incrementa la polarización política. Las fallas en las medidas, la falta de capacidad de respuesta del Estado en todos los frentes o las deficiencias en la provisión de recursos son aspectos para tener en cuenta. El Estado debe ser capaz de asimilar aprendizajes y sostener capacidades desarrolladas durante esta crisis.

---

133. <https://council.science/events/hazards-report/>.

## ESPACIO DEMOCRÁTICO

Este aspecto refiere a riesgos para instituciones de derechos humanos o democráticas: achicamiento del espacio cívico, represión e intimidación.

- En el contexto de la pandemia se advierte para todas las democracias sobre el riesgo de que algunas medidas de excepción que concentran los procesos de toma de decisiones permanezcan en un escenario a pospandemia.

## ESTABILIDAD ECONÓMICA

Refiere a los riesgos a la estabilidad económica, financiera y fiscal del país que pueden impactar en la gobernabilidad, la cohesión social o la habilidad de la población para satisfacer sus necesidades.

- La Argentina enfrenta desde hace algunos años una crisis económica y social profunda con un sensible deterioro en indicadores sociales relevantes. Esta crisis se expresa en débil crecimiento económico y volatilidad macroeconómica, alta inflación, déficit fiscal y elevada evasión impositiva.
- El incremento de la pobreza y la necesidad de dar respuesta a través de políticas sociales elevan la presión sobre los recursos del Estado frente a una situación de restricción presupuesta; esto puede disminuir la inversión del Estado en aspectos necesarios para alcanzar el desarrollo sostenible.
- El desarrollo de la negociación de la deuda externa impone también un riesgo con relación a los márgenes para desarrollar la política económica y a las posibilidades de acceso al financiamiento internacional.

## COHESIÓN SOCIAL, IGUALDAD DE GÉNERO Y NO DISCRIMINACIÓN

Este aspecto refiere a riesgos para la unidad y equidad social por directa o indirecta discriminación, desigualdades o tendencias demográficas.

- Persisten discriminaciones hacia distintos grupos de población –detallados a lo largo de este documento– que, de no revertirse, dificultarán el alcance del bienestar para todos por igual. Las restricciones presupuestarias pueden afectar a las políticas para la protección y ampliación de derechos de estos grupos, así como el desarrollo de capacidades institucionales para promover y proteger efectivamente sus derechos.
- La persistencia de brechas de género y de violencias de género coloca en una situación de desventaja a las mujeres y al colectivo LGTB.

## INFRAESTRUCTURA Y ACCESO A SERVICIOS SOCIALES

Existen riesgos para la población debido a la carencia o las limitaciones al acceso a servicios sociales básicos:

- El país, dada su gran extensión territorial, tiene grandes desafíos en el desarrollo de su infraestructura, por ejemplo, en logística y transporte, que limitan su competitividad y posibilidades de expansión económica. Existe, además, un riesgo de deterioro de infraestructura por restricciones a la inversión pública y privada por la situación económica.
- La falta de acceso a agua, saneamiento y energía en algunas regiones del país, como el Norte, y en comunidades indígenas pone en riesgo la salud de la población a la vez que dificulta la realización de algunas actividades económicas.

- Los casi 4.500 asentamientos y villas miseria con fuertes carencias en el acceso a servicios e infraestructura básica dificultan el acceso a derechos de su población; además, los riesgos sanitarios preexistentes se vieron agravados por la pandemia de la COVID-19.
- El desarrollo de esta pandemia puede poner en crisis el funcionamiento del sistema sanitario y dificultar la atención de otras enfermedades.

### SEGURIDAD ALIMENTARIA, AGRICULTURA Y TIERRA

Se presentan riesgos para la población, la agricultura o la producción de alimentos en el territorio resultantes de cultivos, producción de alimentos, ganado y cuestiones relacionadas con la tierra:

- Si bien la Argentina es un gran productor de alimentos, el agravamiento de la crisis económica y la pobreza hicieron visibles problemas de hambre y mala alimentación. Por eso será necesario un flujo de recursos significativo en los próximos años y la creación de programas para atender estos problemas. Existe un riesgo de cobertura si no se integran las distintas políticas existentes.
- La mayor parte de las comunidades indígenas del país carece de un reconocimiento legal de sus tierras, lo que pone en riesgo su supervivencia comunitaria.

### SALUD PÚBLICA

Existen riesgos para la población, la economía o la estabilidad del territorio por emergencias de salud pública actuales o emergentes:

- El desarrollo actual y futuro de la pandemia de la COVID-19 es una gran amenaza para la salud pública de toda la población. La incapacidad de sostener los avances desarrollados y asimilar aprendizajes de la emergencia aumentan el riesgo de no poder afrontar adecuadamente futuras pandemias
- La alta concentración de políticas y recursos para atender esta pandemia pone en riesgo la atención de otros múltiples temas de salud, en particular desde el sistema público.

### AMBIENTE Y CLIMA

Se presentan riesgos para la ecología del territorio, sus ecosistemas y la población resultantes de cuestiones relacionadas con el ambiente, el clima y los recursos naturales:

- Existen diferentes riesgos asociados al ambiente: la alteración, fragmentación y degradación de los hábitats, incluyendo la desertificación, la expansión de actividades extractivas, el comercio ilegal de flora y fauna, el cambio climático y la invasión de especies exóticas.

### SEGURIDAD INTERIOR

Refiere a la seguridad del territorio, su población e infraestructura y a la habilidad de la comunidad internacional de actuar con efectividad como resultado de asuntos de seguridad:

- Crimen organizado, vinculado a tráfico de drogas y trata de personas, con mayor presencia y nivel de violencia en algunas áreas urbanas, si bien no constituye un fenómeno extendido.

### JUSTICIA E IMPERIO DE LA LEY

Refiere a los riesgos para la implementación y aplicación justa, efectiva y comprehensiva de los principios de la justicia, el imperio de la ley:

- Persistencia o agravamiento de las disputas políticas por la regulación de la justicia (Consejo de la Magistratura), reforma del sistema de espionaje federal (AFI) y su vinculación con la Justicia Federal, y el uso político de las causas de corrupción generan una cultura de la impunidad y baja valoración de la justicia.
- Falta de capacidad para ampliar el acceso a la justicia para algunos grupos, por ejemplo, mujeres y migrantes, que requieren del sostenimiento y la creación de diversas políticas (de capacitación, instituciones especiales, etc.) para mejorarlo.

### INFLUENCIAS GLOBALES Y REGIONALES

Refiere a riesgos a la integridad, estabilidad, seguridad y prosperidad del territorio y su población como resultado de actores o eventos externos:

- En la región sudamericana existen focos de inestabilidad política (Bolivia, Venezuela, Brasil, Chile) que dificultan el acuerdo de políticas económicas, sanitarias y migratorias comunes.
- Posibles tensiones derivadas de las diferentes formas de gestión de la pandemia de la COVID-19 y sus efectos en la población (Brasil).
- Debilitamiento de las instituciones regionales, particularmente del Mercosur.

### DESPLAZAMIENTO Y MIGRACIÓN

Se refiere a riesgos resultantes de presiones asociadas con la migración y los desplazamientos:

- A las tradicionales inmigraciones por motivos económicos de países limítrofes se han sumado las venezolanas, con tratamiento de refugiados, y de otras regiones, como África. Estos colectivos presentan diversas dificultades para el acceso a derechos y servicios básicos.

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AFOLU	Sector de la agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (por sus siglas en inglés)
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
AUH	Asignación Universal por Hijo
AUE	Asignación Universal por Embarazo
ATP	Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAJ	Centros de Acceso a Justicia
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (por sus siglas en inglés)
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CCA	Análisis Común de País (por sus siglas en inglés)
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNCPS	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CPS	Compras Públicas Sustentables
DEIS	Dirección de Estadísticas e Información de Salud
EAHU	Encuesta Anual de Hogares Urbanos
EANNA	Encuesta de actividades de niñas, niños y adolescentes
EbA	Adaptación basada en Ecosistemas (por sus siglas en inglés)
EBDH	Enfoque basado en los derechos humanos
EMSE	Encuesta Mundial de Salud Escolar
ENES	Encuesta Nacional sobre la Estructura Social

EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EPU	Examen Periódico Universal
ESI	Educación Sexual Integral
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
GEI	Gases de efecto invernadero
GPJE	Gestión Pública Justa y Equitativa
IANIGLA	Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales
IFE	Ingreso Familiar de Emergencia
INADI	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo
INAI	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
INAM	Instituto Nacional de las Mujeres
INDC	Contribución Nacional Determinada Prevista (por sus siglas en inglés)
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INGEI	Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IPBES	Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (por sus siglas en inglés)
IPCC	Panel Intergubernamental de Cambio Climático
ITS	Infección de transmisión sexual
LTS	Estrategia de Desarrollo Bajo en Emisiones (por sus siglas en inglés)
MECNUD	Marco Estratégico de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo
LGBTI	Lesbianas, Gais, Bisexuales y Transgénero
Mercosur	Mercado Común del Sur
MtCO <sub>2</sub> eq	Mega toneladas equivalentes de dióxido de carbono
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NDC	Contribución Nacional Determinada (por sus siglas en inglés)
NEA	Noreste argentino

NOA	Noroeste argentino
NNyA	Niños, niñas y adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONC	Oficina Nacional de Contrataciones
ONG ONUDI	Organización no gubernamental Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAGE	Partnership for Action on Green Economy
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SENAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
SICAJ	Sistema Informático de los Centros de Acceso a Justicia
SINAGIR	Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil
SIPA	Sistema Integrado Previsional Argentino
SNU	Sistema de Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### INTRODUCCIÓN

**CNCPS** (2019). *Metadata de los indicadores de seguimiento de los ODS*. Disponible en: [https://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion\\_publicaciones/metadata\\_25\\_09\\_19.pdf](https://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/metadata_25_09_19.pdf)

**CNCPS** (2020). Segundo Informe Voluntario Nacional Argentina 2020.

**ONU** (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Disponible en: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?)

### CONTEXTO DE PAÍS

#### Territorio

**CELS** (2017). Situación de las personas con discapacidad en la Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**CEPAL** (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina. Santiago de Chile.

**CEPAL** (2019). Panorama social de América Latina 2019. Santiago de Chile.

**CNCPS** (2020). Segundo Informe Voluntario Nacional Argentina 2020.

**INADI** (2014). *Mapa Nacional de la Discriminación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**INDEC** (2005). *Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) 2004-2005*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/micro\\_sitios/webcenso/ECPI/pueblos/ampliada\\_index\\_nacionales.asp?mode=00](https://www.indec.gob.ar/micro_sitios/webcenso/ECPI/pueblos/ampliada_index_nacionales.asp?mode=00)

**INDEC** (2010). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**INDEC** (2013). *Estimaciones y proyecciones de población 2010-2040. Total del país*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. doi: 10.1007/s13398-014-0173-7.2.

**INDEC** (2018). *Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad 2018*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/>

**Lange, G. M., Wodon, Q. y Carey, K.** (eds.) (2018). *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-1-4648-1046-6.

**Mazzola, R.** (2019). *Jóvenes con discapacidad y empleo en la Argentina*.

**Ministerio de Producción y Trabajo** (2018). Hermanos latinoamericanos. Su inserción laboral en los aglomerados con mayor presencia migratoria. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Naciones Unidas** (2017). Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia sobre su misión a la Argentina. doi: 10.18268/bsgm1908v4n1x1.

**Peláez, E., Monteverde, M. y Acosta, L.** (2017). "Celebrar el envejecimiento poblacional en Argentina. Desafíos para la formulación de políticas", *SaberEs*, vol. 9, Nº 1.

**Prates, A. I.** (2019). Informe sobre la implementación de la perspectiva transversal sobre Pueblos Indígenas en la adaptación de la Agenda 2030 en Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## ENFOQUES TRANSVERSALES

**ACNUDH** (2019). Estudio sobre los impactos de las medidas de austeridad en los DESC.

**CEDAW** (2016). Observaciones finales.

**Comité de Derechos Humanos** (2016). Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de la Argentina. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/176/94/PDF/G1617694.pdf?OpenElement>

**Comité Derechos del Niño** (2018). Observaciones finales.

**Comité DESC** (2018). Observaciones finales.

**Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial** (2018). Observaciones finales

**Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Biondi, A. & Karczmarczyk, M.** (2019). *El género del trabajo. Entre la casa, el sueldo y los derechos*. Buenos Aires: CIPPEC-OIT-ONU Mujeres-PNUD.

**EPU TERCER CICLO** <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/367/21/PDF/G1736721.pdf?OpenElement>

**Experto Independiente sobre orientación sexual e identidad de género** (2017). Informe sobre su visita a la Argentina. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21343&LangID=S>

**Gargarella, R.** (2013). "30 años de derechos humanos en la Argentina (1983-2013)", *Revista SAAP*, vol. 7, Nº 2, noviembre, pp. 289-296.

**INADI** (2018). *Manual de comunicación inclusiva. Buenas prácticas para comunicadores y comunicadoras*. Disponible en: <http://inadi.gob.ar/contenidos-digitales/wp-content/uploads/2018/06/DIVERSIDAD-SEXUAL.pdf>

**INDEC** (2014). Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo. Resultados por jurisdicción. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/tnr\\_07\\_14.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/tnr_07_14.pdf)

**Instituto Nacional de las Mujeres y Ministerio de Hacienda** (2019). Presupuesto con perspectiva de género. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/metodologia\\_presupuesto\\_con\\_perspectiva\\_de\\_genero.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/metodologia_presupuesto_con_perspectiva_de_genero.pdf)

**Ministerio Público Fiscal** (2020). Procesos de juzgamiento por crímenes de lesa humanidad. Disponible en: <https://www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/24-de-marzo-la-procuraduria-de-crímenes-contra-la-humanidad-actualizo-los-datos-sobre-el-proceso-de-juzgamiento/>

**OACNUDH y ONU Mujeres** (2014). Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio). Disponible en:  
<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDelInvestigacion.pdf>

**ONCO-LGBT (Observatorio Nacional de Crímenes de Odio LGBT)** (2020). Informe sobre crímenes de odio en la Argentina. Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en:  
<https://drive.google.com/file/d/1OX4Vi0UBly2Bt8PwOtloUPzRI5HUx9TS/view>

**OPC (Oficina de Presupuesto del Congreso)** (2019). Ejecución de las actividades con perspectiva de género. Disponible en: <https://www.opc.gob.ar/informes/ejecucion-de-las-actividades-con-perspectiva-de-genero-al-31-de-agosto-de-2019/>

**ONU Mujeres** (2020). Incorporación de la perspectiva de género. Disponible en:  
<https://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming>

**PNUD** (2014). Género en el Trabajo. Brechas en el Acceso a Puestos de Decisión. Aportes Para el Desarrollo Humano 8. Disponible en:  
[https://www.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Desarrollo%20Humano/PNUD%20ARGENTINA%20\\_Aportes\\_8.pdf](https://www.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Desarrollo%20Humano/PNUD%20ARGENTINA%20_Aportes_8.pdf)

**PNUD** (2019). Índices de Desarrollo Humano de Argentina. Disponible en:  
<https://www.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Desarrollo%20Humano/PNUDArgent-Sobre%20Argentina.pdf>

**Relator Especial sobre discriminación racial** (2016). Informe sobre su visita a la Argentina.

**Relatora Especial sobre violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias** (2016). Informe sobre su visita a la Argentina.

**SNEEP (Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena)** (2018). Informe Anual República Argentina SNEEP 2018, Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal, Subsecretaría de Política Criminal, Secretaría de Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Buenos Aires. Disponible en:  
<http://www.saij.gob.ar/docs-f/estadisticas-sneep/2018/InformeSNEEPARGENTINA2018.pdf>

**World Bank Group** (2018). *Women, Business and the Law 2018*. Washington, DC: World Bank.

## CONTEXTO GLOBAL

**Cancillería** (2019). *Informe de gestión. Política exterior 2015-2019*. Disponible en:  
[https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/29-11-2019\\_informe\\_de\\_gestion\\_canciller\\_v7.pdf](https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/29-11-2019_informe_de_gestion_canciller_v7.pdf)

**Cancillería** (2020a). *Cascos Blancos*. Disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/politica-exterior/cascos-blancos/cascos-blancos-ar>

**Cancillería** (2020b). *Derechos Humanos*. Disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/politica-exterior/derechos-humanos>

**Cancillería** (2020c). *Mercosur*. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/politica-exterior/mercosur>

**Cascos Blancos** (2019). *Comisión Cascos Blancos 2016-2019*. Disponible en:  
[https://cancilleria.gob.ar/userfiles/2020/comision-cascos-blancos-2016-2019\\_.pdf](https://cancilleria.gob.ar/userfiles/2020/comision-cascos-blancos-2016-2019_.pdf)

**PIFCSS - Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur** (2020). *Gestión Institucional para la Cooperación Sur-Sur. República Argentina*. Disponible en:  
<https://www.cooperacionsursur.org/es/paises/argentina.html>

## DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

**ACNUDH & INDH** (2014). *Protesta social y Derechos Humanos: Estándares Internacionales y Nacionales, Chile*. Disponible en: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf>

**Ardanaz, M. y Izquierdo, A.** (2017). *Current Expenditure Upswings in Good Times and Capital Expenditure Downswings in Bad Times?* Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0000847>

**Asamblea General de Naciones Unidas** (2016) *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*. Disponible en:  
[https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/71/398&referer=http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/AnnualReports.aspx&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/398&referer=http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/AnnualReports.aspx&Lang=S)

**BID** (2018). *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*.

**Canelo, P.** (2020). "Igualdad, solidaridad y nueva estatalidad. El futuro después de la pandemia". En A. Grimson (coord.), *El futuro después del COVID-19*. Jefatura de Gabinete de Ministros: Buenos Aires.

**CDH** (2004). *Observación general N° 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13*, 26 de mayo.

**CIDH** (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/IndustriasExtractivas2016.pdf>

**Directorio Legislativo** (2019). *Brecha de género en el Congreso*. Disponible en:  
<https://directoriolegislativo.org/blog/2019/10/11/brecha-de-genero-en-el-congreso/>

**Dulitzky, A.** (2006). "Federalismo y derechos humanos. El caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República Argentina", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, N° 6, pp. 199-249.

**Fernández, E.** (2016). "La evolución del sistema de partidos argentino. Análisis de los procesos de fragmentación y desnacionalización de la competencia partidaria (1983-2011)", *MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales*, vol. III, N° 5, pp. 93-110.

**FORES (Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia)** (2015). *Agenda anotada de la Justicia argentina, 2015-2020*. Buenos Aires.

**Giménez, L.** (2019). "Instituciones fuertes, la piedra angular de una política pública". Disponible en:  
<https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/>

**Goetz** 2005

**Hanf, M., Van-Melle, A., Fraise, F., Roger, A., Carme, B., Nacher, M.** (2011). *Corruption Kills: Estimating the Global Impact of Corruption on Children Deaths*. PLoS ONE 6(11): e26990. Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0026990>

**Iglesias, M.** (2020). "Coronavirus en Argentina: diputadas presentan un proyecto para que participen mujeres en el comité de crisis de la pandemia", *Clarín*, 23/4/2020. Disponible en: [https://www.clarin.com/sociedad/coronavirus-argentina-diputadas-presentan-proyecto-participen-mujeres-comite-crisis-pandemia\\_0\\_BkWeyA5If.html](https://www.clarin.com/sociedad/coronavirus-argentina-diputadas-presentan-proyecto-participen-mujeres-comite-crisis-pandemia_0_BkWeyA5If.html)

**INDEC** (2018). *Encuesta Nacional de Victimización 2017*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Karimi, Mohammad Sharif** (2018). FALTA NOMBRE ARTICULO: *Iranian Economic Review*,

**Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P.** (1999). *Governance Matters*. Policy Research Working Paper 2196, The World Bank Development Research Group, Macroeconomics Group and World Bank Institute Governance, Regulation and Finance.

**Kostenwein, E.** (2012). "La velocidad y las formas jurídicas: prisión preventiva en tiempos de flagrancia". *Revista Pensamiento Penal*, vol. 137, pp. 1-48.

**Latinobarómetro 2018**

**Lührmann, A., Seraphine F. Maerz, Sandra Grahn, Nazifa Alizada, Lisa Gastaldi, Sebastian Hellmeier, Garry Hindle and Staffan I. Lindberg** (2020). *Autocratization Surges - Resistance Grows. Democracy Report 2020*. Varieties of Democracy Institute (V-Dem).

**Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y ONU-Hábitat** (2017). *Política Nacional Urbana Argentina*. Disponible en: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/03/pnu\\_final\\_-\\_pagina\\_simple\\_dec-2019.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/03/pnu_final_-_pagina_simple_dec-2019.pdf)

**Ministerio Público de la Defensa** (2010). *Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas*. Disponible en: <http://cidac.filo.uba.ar/sites/cidac.filo.uba.ar/files>

**MNGA (Mesa Nacional de Gobierno Abierto)** (2020). Reunión de las autoridades de la Mesa Nacional de Gobierno Abierto junto a Organizaciones de la Sociedad Civil, Minuta de reunión. Disponible en: [https://drive.google.com/drive/folders/1vaQWIZW0yKLHDGf-Qq6S28\\_DwYDQ8KiR](https://drive.google.com/drive/folders/1vaQWIZW0yKLHDGf-Qq6S28_DwYDQ8KiR)

**OCDE-INAP (Instituto Nacional de Administración Pública)** (2006). *La modernización del Estado: el camino a seguir*. Madrid: INAP-MAP.

**OCDE** (2019). *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/g2g98f15-es>

**OCDE** (2019). Combate a la colusión en contrataciones de obras públicas en Argentina.

**ONC (Oficina Nacional de Contrataciones del Ministerio de Modernización)** (2017). *Manual de compras sustentables*.

**ONU Argentina** (2020). *Análisis inicial de las Naciones Unidas. COVID-19 en Argentina: impacto socioeconómico y ambiental* (19/6/2020). Disponible en: <http://www.onu.org.ar/stuff/Informe-COVID-19-Argentina.pdf>

**ONU Mujeres** (2020a). *Género y el COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www2.unwomen.org/->

/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/03/briefing%20coronavirusv1117032020.pdf?la=en&vs=930

**ONU Mujeres** (2020b). *Gender-Responsive Prevention and Management of the COVID-19 Pandemic*. Disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/news%20and%20events/in%20focus/covid-19/gender-responsive-prevention-management-covid19.pdf?la=en&vs=1519>

**ONU Mujeres y PNUD** (2017). *La paridad política en Argentina. Avances y desafíos*. Disponible en: [https://www.academia.edu/37660358/La\\_paridad\\_pol%C3%ADtica\\_en\\_Argentina](https://www.academia.edu/37660358/La_paridad_pol%C3%ADtica_en_Argentina)

**Oszlak, O.** (2013). “Estado abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. Presentado al Congreso CLAD, Montevideo.

**OXFAM, CLACSO** (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/informes/democracias-capturadas-el-gobierno-de-unos-pocos>

**Parlamentario** (2020). “Diputadas reclaman mayor participación de mujeres para enfrentar la crisis sanitaria”. Disponible en: <https://www.parlamentario.com/2020/04/17/diputadas-reclaman-mayor-participacion-de-mujeres-para-enfrentar-la-crisis-sanitaria/>

**PNUD** (2012).

**PNUD** (2013). Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas. Documento de políticas.

**PNUD** (2018). Informe Regional sobre Seguridad Ciudadana.

**PNUMA** (2016). Informe de evaluación de estado de las Compras Públicas Sustentables en Argentina.

**Portal del empleado público** (2020). “Castellani: ‘las políticas públicas no se implementan mágicamente, requieren del personal estatal que las lleve adelante’”. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/castellani-las-politicas-publicas-no-se-implementan-magicamente-requieren-del-personal>

**Procuración Penitenciaria** (2018). *Informe anual 2018. La situación de los derechos humanos en las cárceles federales de la Argentina*. Disponible en: <https://www.ppn.gov.ar>

**Ramírez-Alujas, Á.** (2011). “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”. *Revista Enfoques* 5, vol. IX, N° 15.

**Ramírez-Alujas, Á. y Dassen, N.** (2012). “Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe”, en Dassen, N. y Cruz, J. (eds.), *Gobierno abierto y transparencia focalizada*. BID, pp. 41-71.

**Red de Parlamentarias Mentoras** (2019). Resultados del Observatorio de Paridad. Disponible en: <https://reddementoras.net/wp-content/uploads/2019/06/Resultados-del-Observatorio-de-Paridad-Mayo-2019.pdf>

**SNEEP (Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena)** (2018). Informe Anual República Argentina SNEEP 2018, Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal, Subsecretaría de

Política Criminal, Secretaría de Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/docs-f/estadisticas-sneep/2018/InformeSNEEPARGENTINA2018.pdf>

**Telam** (2020). *El paquete de asistencia alcanzará 5,6% del PBI entre abril y junio por un monto de 1,7 billones* (24/04/2020). Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202004/457161-pandemia-paquete-ayuda-estado-5-por-ciento-pbi.html>

**The Economist Intelligence Unit** (2019). "Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest" y Democracy Index (2019). *Full Democracy, flawed democracy, hybrid regime, authoritarian regime*.

**Water Integrity Network** (2016). *Water Integrity Global Outlook*. Disponible en: <https://www.waterintegritynetwork.net/wigo/>

**WDR** (2017)

## DIMENSIÓN ECONÓMICA

**Abeles, M. y Amar, A.** (2017). "La industria manufacturera argentina y su encrucijada". En *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago de Chile, pp. 112-156.

**ANSES** (2020). Datos Abiertos Asignaciones Universales. Titulares de derecho de la AUH Hijo e Hijo con Discapacidad, por sexo y grupo de edad. Disponible en: <https://www.anses.gob.ar/informacion/datos-abiertos-asignaciones-universales>.

**BCRA** (2019). Informe de Inclusión Financiera.

**Braun, O. y Joy, L.** (1968). "A Model of Economic Stagnation - A Case Study of the Argentine Economy", *The Economic Journal*, 78(312), pp. 868-887.

**Castro, G.** (2019). Condiciones de vida de la población trans, situación laboral e inserción al mercado formal de trabajo, presentado en Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires. Disponible en: [https://aset.org.ar/2019/ponencias/21\\_Castro.pdf](https://aset.org.ar/2019/ponencias/21_Castro.pdf).

**CEPAL** (2013). Perspectivas económicas de América Latina 2013. Santiago de Chile.

**CEPAL** (2015). Complejos productivos y territorio en la Argentina. Aportes para el estudio de economía del país. Buenos Aires.

**CEPAL** (2017). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible. Santiago de Chile.

**De Bernis, G.** (1966). "Industries industrialisantes et contenu d'une politique d'intégration régionale". *Economie Appliquée*, XIX (3-4).

**Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Biondi, A. & Karczmarczyk, M.** (2019). *El género del trabajo. Entre la casa, el sueldo y los derechos*. Buenos Aires: CIPPEC-OIT-ONU Mujeres-PNUD.

**Dosi, G., Pavitt, K. y Soete, L.** (1990). *The Economics of Technical Change and International Trade*. New York: New York University Press.

**Fundación Huésped** (2014). *Ley de Identidad de Género y acceso al cuidado de la salud de las personas trans en Argentina*. Disponible en: <https://www.huesped.org.ar/noticias/informe-situacion-trans/>.

**INDEC** (2018). *Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2017*, 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Disponible en: [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/eanna/eanna\\_2da-edicion\\_201909.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/eanna/eanna_2da-edicion_201909.pdf)

**Hidalgo, C. A. y Hausmann, R.** (2009). "The building blocks of economic complexity", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(26), pp. 10570-10575.

**Kulfas, M.** (2019). "El desarrollo industrial argentino en perspectiva histórica", *Voces en el fénix*, (76), pp. 10-19.

**Lange, G. M., Wodon, Q. y Carey, K.** (eds.) (2018). *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*, *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-1-4648-1046-6.

**Madariaga, J., Buenadicha, C., Molina, E. y Ernst, C.** (2019). *Economía de plataformas y empleo. ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?*, Buenos Aires: CIPPEC-BID-OIT.

**OIT** (2016). *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

**ONUDI** (2013). *Industrial Development Report 2013. Sustaining Employment Growth: The Role of Manufacturing and Structural Change*.

**Prebisch, R.** (1950). "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico". *Estudio Económico de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 3-89.

## DIMENSIÓN SOCIAL

**ANSES** (2018). "Boletín DESS 2019: Caracterización de beneficios liquidados en diciembre 2018, altas y bajas anuales 2016-18". Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20DESS%20201912.pdf>

**Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)** (2016). "Buscar un techo. La problemática de los inquilinos y los alquileres en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Colección *Es nuestra la ciudad*, N° 2. Disponible en: [https://esnuestralaciudad.org/wp-content/uploads/2016/07/Coleccion-PP-ACIJ\\_Cuadernillo-n2\\_Alquileres\\_julio-2016\\_impresion.pdf](https://esnuestralaciudad.org/wp-content/uploads/2016/07/Coleccion-PP-ACIJ_Cuadernillo-n2_Alquileres_julio-2016_impresion.pdf)

**ATTA, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, FALGBT** (2019). Informe 2018. Disponible en: [http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2019/03/Observatorio-Nacional-de-Cr%C3%ADmenes-de-Odio-LGBT\\_Informe-2018.pdf](http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2019/03/Observatorio-Nacional-de-Cr%C3%ADmenes-de-Odio-LGBT_Informe-2018.pdf)

**Bertranou, F., Casalí P. y Cetrángolo, O.** (2019). "¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino". Serie Informes Técnicos OIT Cono Sur N° 9. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

**BID** (2014). “Vivienda en el medio urbano. Nota técnica sectorial para la incorporación del enfoque de igualdad de género”. División de Género y Diversidad.

**Bottinelli, L. y Sleiman, C.** (2019). “¿Uno de cada dos o dos de cada tres?”. En Rosemberg, D. y Garbarino, L. (comps.), *El Atlas de la educación. Entre la desigualdad y la construcción de futuro*. Buenos Aires: UNICEF-Capital Intelectual, pp. 44-47.

**Cecchini S. y Atuesta, B.** (2017). “Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión”, Serie Políticas Sociales N° 224. Santiago de Chile: CEPAL.

**CELS y Habitar** (2017). “Informe de la sociedad civil para la evaluación del Estado argentino en el Examen Periódico Universal. Derecho a una vivienda adecuada”.

**CEPAL** (2018). “Población sin ingresos propios por sexo”. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo>

**CEPAL** (2019). “Índice de Contexto Social de la Educación (ICSE) en Argentina: utilización de la información censal para la clasificación de territorios en base a una aproximación multidimensional a las condiciones de vida como marco para la planificación educativa”. En *Planificación multiescalar, regional y local*, vol 1. Santiago de Chile.

**Claus, A. y Sánchez, B.** (2019). “El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década”. Documento de Trabajo N° 178. Buenos Aires: CIPPEC.

**CNCPS** (2020). Segundo Informe Voluntario Nacional Argentina 2020.

**Consejo Federal de Inversiones (CFI)** (2016). “Mapa Social de la Provincia de Salta para la Cooperación Internacional 2015”. Disponible en: <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2016/01/mapa-social-de-salta.pdf>

**Corte Suprema de Justicia de la Nación** (2019). Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/informefemicidios2018.pdf>

**DEIS** (2018). Base de datos de defunciones por provincia, sexo, grupos de edad y causa de muerte. Disponible en: <http://www.deis.msal.gov.ar/index.php/base-de-datos/>

**Di Virgilio, M. y Rodríguez, M. C.** (2018). “Hábitat, vivienda y marginalidad residencial”. En Piovani, J. y Salvia, A. (coords). *La Argentina en el siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social*. CABA: Siglo XXI Editores. Disponible en: [http://pisac.mincyt.gob.ar/descargas/La\\_Argentina\\_en\\_el\\_Siglo\\_XXI.pdf](http://pisac.mincyt.gob.ar/descargas/La_Argentina_en_el_Siglo_XXI.pdf)

**Doberti, J.** (2019). “Presupuesto educativo y deuda externa. Una relación tormentosa”. En Rosemberg, D. y Garbarino, L. (comps.), *El Atlas de la educación. Entre la desigualdad y la construcción de futuro*. Buenos Aires: UNICEF-Capital Intelectual, pp. 76-79.

**ELA-UNICEF** (2020). “Apuntes para repensar el esquema de licencias de cuidado en Argentina”. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/apuntes-para-repensar-el-esquema-de-licencias-de-cuidado-en-argentina>

**FAO** (2015). El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Roma.

**FAO** (2016). *Influir en los entornos alimentarios en pro de dietas saludables*. Roma.

**FAO y OPS** (2017). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

**FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF** (2019). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*. Roma.

**FAO, OPS, WFP y UNICEF** (2019). "Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2018". Disponible en: <http://www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf>

**Fernández, C.** (2019). "Barreras en todos los niveles". En Rosemberg, D. y Garbarino, L. (comps.), *El Atlas de la educación. Entre la desigualdad y la construcción de futuro*. Buenos Aires: UNICEF-Capital Intelectual, pp. 30-31.

**FLACSO-UNICEF** (2020). "Análisis y situación de la niñez y la adolescencia en la Argentina" (en prensa).

**Fundación Húésped, El Colectivo de Juventudes por los Derechos Sexuales y Reproductivos y FUSA** (2017).

"Informe sobre el impacto de la Ley Nacional de Educación Sexual Integral". Disponible en: <https://www.huesped.org.ar/wp-content/uploads/2017/09/Informe-ESI-Resumen-ejecutivo.pdf>

**Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires** (2019). "En el camino de la equidad de género. Percepción e incidencia de la violencia contra las mujeres".

**González, D.** (2019). "Estudiantes indígenas en escuelas argentinas. Una población invisibilizada". Publicación del Observatorio Educativo de la UNICEF - Datos de la Educación, año 2 (4). Disponible en: <http://observatorio.unicef.edu.ar/attachments/article/154/Obs%20UNICEF.%20Datos%204.%20EIBpdf>

**González-Rozada, M.** (2019). "Feminización de la pobreza en Argentina" [Mensaje en un blog]. Foco Económico. Disponible en: <https://focoeconomico.org/2019/03/20/feminizacion-de-la-pobreza-en-argentina/>

**Hasanbegovic, C.** (2019). "Un techo para las mujeres. Vivienda segura para una vida libre de violencia". *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* (49), Universidad Nacional de La Plata.

**Hisse, M.** (2019). "Una meta cada vez más lejana". En Rosemberg, D. y Garbarino, L. (comps.), *El Atlas de la educación. Entre la desigualdad y la construcción de futuro*. Buenos Aires: UNICEF-Capital Intelectual, pp. 40-43.

**INADI** (2019). "Accesibilidad y no discriminación". Disponible en: <http://inadi.gob.ar/contenidos-digitales/wp-content/uploads/2019/05/Discapacidad-ACCES222.pdf>

**INDEC** (2010). *Censo Nacional de Población*. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-41>

**INDEC** (2018a). *Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad*. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/estudio\\_discapacidad\\_12\\_18.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/estudio_discapacidad_12_18.pdf)

**INDEC** (2018b). "Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2017-EANNA". Consultado en: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/eanna\\_2018.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/eanna_2018.pdf)

**INDEC** (2019a). "Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2019". Serie Condiciones de Vida, vol. 3, N° 15. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_indicadores\\_hogares\\_01\\_19F640741A45.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_indicadores_hogares_01_19F640741A45.pdf)

**INDEC** (2019b). Informe de resultados 2013-2018 del RUCVM. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/rucvm\\_03\\_19.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/rucvm_03_19.pdf)

**INDEC** (2019c). “Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018. Resultados preliminares”. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho\\_2017\\_2018\\_resultados\\_preliminares.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho_2017_2018_resultados_preliminares.pdf)

**Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE)** (2018). “Estudio de Juventud Argentina 2018”. Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estudio\\_de\\_juventud\\_2018.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estudio_de_juventud_2018.pdf)

**Luna, M. F.** (2019). “Disparidades educativas provinciales en la Argentina”. CABA: CECE. Disponible en: <http://fcece.org.ar/disparidades-educativas-provinciales-en-la-argentina/>

**Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva** (2015). “Encuesta Nacional sobre la Estructura Social (ENES)” - Programa de Investigación de la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC).

**Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y ELA** (2017).

**Ministerio de Educación** (2015). “Relevamiento estadístico sobre clima escolar, violencia y conflicto en escuelas secundarias según la perspectiva de los alumnos”. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005049.pdf>

**Ministerio de Educación** (2018a). “Aprender 2017. Informe de resultados. Secundaria”. CABA: Secretaría de Evaluación Educativa. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte\\_nacional\\_2017\\_secundaria\\_web.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte_nacional_2017_secundaria_web.pdf)

**Ministerio de Educación** (2018b). “Respuesta a pedido de información de Amnistía Internacional”. Disponible en: <https://amnistia.org.ar/esiya/files/2019/02/respuesta-ministerio-de-educacio-n-de-nacio-n-esi-respuesta-amnisti-a-esi.pdf>

**Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología** (2019). “Aprender 2018. Informe de resultados 6º año Primaria”. CABA: Secretaría de Evaluación Educativa.

**Ministerio de Salud** (2018a). “Boletín sobre el VIH, Sida e ITS en Argentina”, Nº 35.

**Ministerio de Salud** (2018b). “Análisis de situación de salud: República Argentina”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Ministerio de Salud** (2019). “Estadísticas vitales. Información básica. Argentina. Año 2018”, Serie 5, Nº 62. Disponible en: <http://www.deis.msal.gov.ar/wp-content/uploads/2020/01/Serie5Nro62.pdf>

**Ministerio de Salud** (2020). “Coberturas de vacunación por jurisdicción”. Disponible en: [http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000001120cnt-2018\\_coberturas-vacunacion-por-jurisdiccion-2009-2017.pdf](http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000001120cnt-2018_coberturas-vacunacion-por-jurisdiccion-2009-2017.pdf) - OPS/OMS

**Ministerio de Salud-ONUSIDA-OPS-UNODC** (2017). “Estudio de prevalencia de VIH, sífilis, hepatitis virales y tuberculosis en personas en contextos de encierro en unidades del Servicio Penitenciario Federal”.

**Ministerio de Salud y Desarrollo Social** (2019a). “2ª Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS2). Indicadores priorizados”. Disponible en: [http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000001602cnt-2019-10\\_encuesta-nacional-de-nutricion-y-salud.pdf](http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000001602cnt-2019-10_encuesta-nacional-de-nutricion-y-salud.pdf)

**Ministerio de Salud y Desarrollo Social** (2019b). “¿Cuánto gasta Argentina en salud?”. Disponible en: <http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000001756cnt-cuanto-gasta-argentina-en-salud.pdf>

**Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda** (2018). “Argentina Urbana - Plan Estratégico Territorial”. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina\\_urbana\\_2018.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina_urbana_2018.pdf)

**Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social** (2019). “Formación Continua. Acciones a cargo de la DOyFP”, Secretaría de Empleo, Dirección de Orientación y Formación Profesional.

**Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA)** (2020). “La pobreza más allá de los ingresos. Nuevo informe sobre pobreza multidimensional 2010-2019. Introducción de datos fundados en un Enfoque de Derechos”.

Disponible en:

<http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2020/2020-OBSERVATORIO-DOCUMENTO-TRABAJO-NUEVO-INFORME-PM-ENFOQUE-DERECHOS.pdf>

**OIM** (2019). “Condiciones de vida de migrantes en la República Argentina. Caracterización de la población migrante para el seguimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 1 (fin de la pobreza)”. Disponible en: <http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Condiciones%20de%20vida%20de%20migrantes%20en%20la%20Rep%C3%ABlica%20Argentina%20-%20Final%20WEB.pdf>

**OIT** (2015). “Desempeño y financiamiento de la protección social en Argentina: consideraciones a partir de la Recomendación núm. 202 sobre pisos de protección social”. Disponible en:

[https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS\\_427607/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_427607/lang--es/index.htm)

**OIT** (2019). “Interacciones de las organizaciones de trabajadores con la economía informal: Compendio de Prácticas”. Disponible en: [https://www.ilo.org/global/topics/collective-bargaining-labour-relations/publications/WCMS\\_735636/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/collective-bargaining-labour-relations/publications/WCMS_735636/lang--es/index.htm)

**OM-CSJN** (2018). “Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina. Datos Estadísticos del Poder Judicial”. CABA: Oficina de la Mujer, Corte Suprema de Justicia de la Nación. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/informefemicidios2018.pdf>

**ONUSIDA** (2019). “Global Aids Report 2019: Communities at the Centre”.

**OPS-OMS** (2017). “ETMI PLUS. Marco para la eliminación de transmisión materno-infantil del VIH, la sífilis, la hepatitis y la enfermedad de Chagas”.

**OVD** (2019). “Informe Estadístico Anual Año 2018”. CABA: Oficina de Violencia Doméstica (OVD). Disponible en: <http://www.ovd.gov.ar/ovd/verMultimedia?data=2915>

**Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Straschnoy, M.** (2017). “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”. Serie Políticas Sociales N° 184. Santiago de Chile: CEPAL-UNICEF. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/pautassi-asignacion-universal-por-hijo.pdf>

**PNUD-CEDLAS-CIPPEC** (2019). “El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas”. Disponible en: <https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/poverty/PobrezaEnArgentina.html>

**PNSSPR (Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable)-INDEC (2013).** “Encuesta Nacional sobre Salud Sexual y Reproductiva 2013: presentación de resultados”. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/enssyr\\_2013.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/enssyr_2013.pdf)

**Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN) (2017).** “Informe de investigación cuantitativa sobre de denuncias tramitadas en la Justicia Criminal y Correccional de la Capital Federal durante 2016”. Ministerio Público Fiscal.

**Secretaría de Gobierno de Salud (2018a).** “Encuesta Mundial de Salud Escolar-EMSE 2018”. Disponible en: <http://msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000001787cnt-emse-2018.pdf>

**Secretaría de Gobierno de Salud (2018b).** “4º Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Informe definitivo”. Disponible en: [http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000001622cnt-2019-10\\_4ta-encuesta-nacional-factores-riesgo.pdf](http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000001622cnt-2019-10_4ta-encuesta-nacional-factores-riesgo.pdf)

**SENAF-UNICEF (2018).** “Situación de Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional-actualización 2017”. Disponible en: [https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-12/PRO\\_Cuidados\\_Parentales\\_2017.pdf](https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-12/PRO_Cuidados_Parentales_2017.pdf)

**Techo (2016).** “Relevamiento de asentamientos informales”. Disponible en: [http://relevamiento.techo.org.ar/downloads/informe\\_relevamiento\\_TECHO\\_2016.pdf](http://relevamiento.techo.org.ar/downloads/informe_relevamiento_TECHO_2016.pdf)

**Tófolo, A. (en prensa).** “Informe sobre Educación Secundaria en el ámbito rural en Argentina”. Buenos Aires: UNICEF.

**UNESCO (2018).** “La alfabetización de las poblaciones jóvenes”. *e-Atlas de la UNESCO sobre alfabetismo*. Disponible en: <https://tellmaps.com/uis/literacy/#!/tellmap/367052619?lang=es>

**UNICEF-CIPPEC (2019).** “Mapa de la Educación Inicial en Argentina. Síntesis de resultados”. En Steinberg, C. y Cardini, A. (dirs.). *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*. CABA: UNICEF-CIPPEC.

**UNICEF-SENAF (2013).** “Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia. Principales resultados 2011-2012”. CABA: UNICEF – Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/3.-Encuesta-Sobre-Condiciones-de-Vida1.pdf>

**UNICEF (2018).** “Pobreza monetaria y privaciones no monetarias en Argentina”. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/4156/file/Pobreza%20monetaria%20y%20privaciones%20no%20monetarias%20en%20Argentina.pdf>.

**UNICEF (2019a).** “Elecciones 2019. La deuda es con la niñez y la adolescencia”. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/posicionamiento-elecciones-2019>

**UNICEF (2019b).** “Un análisis de los datos del programa ‘Las Víctimas Contra las Violencias’ 2018-2019”. Serie Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes N° 7. CABA: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y UNICEF Argentina. Disponible en <https://www.unicef.org/argentina/media/6776/file/Datos%20%22Las%20v%C3%ADctimas%20contra%20las%20violencias%22%202018-2019.pdf>

**UNICEF** (2020a). “La pobreza y la desigualdad de niñas, niños y adolescentes en la Argentina. Efectos del COVID-19”. Buenos Aires.

**UNICEF** (2020b). “Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana”. Buenos Aires.

**United Nations** (2020). *Policy Brief: The impact of COVID-19 on Women*. Disponible en: <https://prod.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406>

## DIMENSIÓN AMBIENTAL

**CIDH** (2017). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)

**Informe del Estado del Ambiente** (2017). Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>

**Informe del Estado del Ambiente** (2018). Disponible en: <https://informe.ambiente.gob.ar/>.

**IPBES** (2019a). “Comunicado de prensa: Las contribuciones de la diversidad biológica y la naturaleza continúan en peligroso declive, alertan los científicos”. Disponible en: <https://ipbes.net/news/comunicado-de-prensa-las-contribuciones-de-la-diversidad-biol%C3%B3gica-y-la-naturaleza-contin%C3%BAan->

**IPBES** (2019b). “Informe del Plenario de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas sobre la labor realizada en su séptimo período de sesiones”. Disponible en: [https://ipbes.net/sites/default/files/ipbes-7-10\\_es.pdf](https://ipbes.net/sites/default/files/ipbes-7-10_es.pdf)

**IPCC** (2019a). “Calentamiento global de 1,5 °C. Resumen para responsables de políticas”. Disponible en: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf); informe completo en inglés disponible en: <https://www.ipcc.ch/sr15/>

**IPCC** (2019b). Comunicado de Prensa 2019/24/PR. Disponible en: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/2019-PRESS-IPCC-50th-IPCC-Session\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/2019-PRESS-IPCC-50th-IPCC-Session_es.pdf)

**Natenson, C.** (2015). Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación).

**OIT** (2008)

**ONU-Hábitat** (2019)

**PNUD** (2017). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017, *Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030*. Disponible en: [https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/human\\_development/INDH2017.html](https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/human_development/INDH2017.html)

**PNUD** (2019). Evaluación del Financiamiento al Desarrollo: Argentina, diciembre.

**PNUMA** (2018). *Eficiencia de los recursos para el desarrollo sostenible: mensajes clave para el Grupo de los 20*.

Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/irp\\_g20\\_report\\_-\\_eficiencia\\_de\\_los\\_recursos\\_esanol\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/irp_g20_report_-_eficiencia_de_los_recursos_esanol_0.pdf)

**PNUMA** (2019). *Emissions Gap Report 2019*. Disponible en: <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019>

**Special Rapporteur on Human Rights and the Environment** (2019). *Safe Climate. A Report of the Special Rapporteur on Human Rights and the Environment*. October 2019, A/74/161. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SafeClimate.aspx>.

## **ANEXO I. COVID-19 EN LA ARGENTINA: IMPACTO SOCIOECONÓMICO Y AMBIENTAL**

## **ANEXO II. *SCORECARD* ODS**