



Observatorio del  
**DERECHO SOCIAL**



Foro Ciudadano de Participación por  
la Justicia y los Derechos Humanos



**FUNDEPS**  
FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO  
DE POLÍTICAS SUSTENTABLES



**INFORME ALTERNATIVO PARA EL  
COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES  
47º PERÍODO DE SESIONES / EVALUACIÓN SOBRE ARGENTINA**

Estimadas expertas y estimados expertos del Comité:

Las organizaciones firmantes, dedicadas a la defensa y protección de los derechos humanos en Argentina nos dirigimos a Uds. con relación al tercer informe periódico presentado por Argentina sobre la vigencia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con relación al informe presentado por el Estado argentino sobre la vigencia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en abril de este año hemos puesto a su disposición un breve diagnóstico y un listado de preguntas sobre cada uno de los temas abordados. Es con satisfacción que constatamos que muchas de las preguntas sugeridas en el documento han sido incorporadas al listado de preguntas final adoptado por el Comité.

Con vistas a la sesión de evaluación final del Estado argentino, les enviamos en esta oportunidad un segundo documento, elaborado con base al primero, en el que presentamos un diagnóstico completo sobre las cuestiones que más nos preocupan, organizadas de manera diferente, para una mayor comprensión de la situación por parte de los miembros del Comité, con recomendaciones al Estado.

Esperamos que estos aportes les resulten una herramienta útil de trabajo, que les permita evaluar la vigencia de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales, y que, en definitiva, contribuya a mejorar la situación de los derechos económicos sociales y culturales en nuestro país.

Atentamente,

**Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES)**

**Asociación Civil para la Igualdad y la Justicia (ACIJ)**

**Asociación por los Derechos Civiles (ADC)**

**Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (CDHUNLa)**

**Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)**

**Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA)**

**Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos (FOCO)**

**Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)**

**Fundación InterAmericana del Corazón Argentina**

**Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS)**

**Fundación Sur Argentina**

**Grupo 14 bis**

**Lesbianas y Feministas por la Descriminalización del Aborto**

**Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)**

**Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (ODHPI)**

## INFORME ALTERNATIVO

### I. PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

La efectividad del mecanismo de análisis periódico sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones que emanan del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "PIDESC" o "Pacto") continúa dependiendo, en gran medida, de la información con la que cuente el Comité para analizar la situación en el país sujeto a examen. En este sentido, persisten falencias en la información brindada por el Estado argentino que imposibilitan contar con un diagnóstico preciso sobre los niveles concretos de cumplimiento de las obligaciones que emanan del Pacto.

Para diseñar políticas públicas adecuadas que permitan mejorar la implementación de los derechos resulta fundamental la existencia de un sistema estadístico que permita identificar avances, dificultades y oportunidades existentes en las distintas regiones del país, tanto para los hombres como para las mujeres.

En el caso particular de las mujeres es imprescindible contar con datos segregados por sexo. En la Argentina, una gran cantidad de reparticiones gubernamentales no cuentan aún con información estadística segregada por sexo. Por citar algunos ejemplos: (a) el estudio del reparto del tiempo y el trabajo reproductivo y de cuidado de miembros dependientes del hogar son dimensiones prácticamente ausentes en las herramientas estadísticas actuales en Argentina<sup>1</sup>. Para afrontar este déficit de información resulta necesario y urgente que el Estado diseñe una encuesta específica que pueda repetirse periódicamente para identificar conflictos, responsabilidades y necesidades particulares vinculadas a las tareas de cuidado o bien se arbitre los medios necesarios para que la ya tradicional Encuesta Permanente de Hogares pueda ser el instrumento adecuado; (b) la Dirección Nacional de Migraciones no cuenta con toda su información segregada por sexo a pesar de que más de la mitad de los trámites migratorios aprobados a diciembre de 2007 correspondieron a mujeres; (c) los informes que emite la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) no permiten conocer el impacto que las políticas tributarias tienen respecto de las mujeres y los varones; (d) las estadísticas oficiales de hechos vitales, salud y educación son difundidas en el mejor de los casos con un año de atraso. La información de indicadores de salud por su nivel de desagregación no permite conocer las realidades locales. Como ha destacado el Comité en otras oportunidades, todavía es necesario que Argentina avance en la producción de datos desagregados por sexo así como en el desarrollo de relevamientos específicos que permitan volcar para su análisis la situación de las mujeres en distintos ámbitos.<sup>2</sup>

Además, el Comité debe considerar que una de las principales fuentes del informe del Estado es la producida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), organismo que en los últimos años ha recibido cuestionamientos que han llevado a concluir que, en la actualidad, no existen en el país estadísticas oficiales confiables en temas tan sensibles como empleo, pobreza e inflación.<sup>3</sup> Esto ha implicado la proliferación de mediciones alternativas que revelan, entre otras cosas, que los niveles de

---

<sup>1</sup> Sólo se han incluido algunas preguntas orientadas a conocer el reparto de las tareas de cuidado en la Encuesta de Condiciones de Vida de 2001. Por otra parte, en 2005 se aplicó en la Ciudad de Buenos Aires una Encuesta de Uso del Tiempo, representativa para la población residente en la ciudad.

<sup>2</sup> La obligación del Estado de producir información segregada por sexo fue señalada al Estado argentino por varios comités de seguimiento de los pactos internacionales de derechos humanos.

<sup>3</sup> El INDEC sufre una intervención del poder político desde 2007. El Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su "Lista de cuestiones que deben abordarse al examinar el cuarto informe periódico de Argentina", ha expresado que: "...Según informaciones con que cuenta el Comité, las actividades del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) se han visto afectadas por su falta de transparencia y por las interferencias del Ejecutivo, lo que ha traído como consecuencia la pérdida de credibilidad y legitimidad de dicho organismo. Al respecto, sírvanse indicar si el Estado parte planea adoptar una normativa legal que regule el acceso a la información pública proveniente de los tres poderes estatales en todo el territorio nacional y, si la información y las estadísticas producidas por el INDEC son públicas y puestas a disposición de la población, inclusive a través de Internet..." (Comité de Derechos Humanos, Lista de cuestiones que deben abordarse al examinar el cuarto informe periódico de Argentina, 97º período de sesiones, 22 de agosto de 2009, CCPR/C/ARG/Q/4).

inflación, pobreza e indigencia son muy superiores a aquellos sostenidos por las estadísticas oficiales. En resumen no se cuenta con información confiable y uniforme que sea de utilidad para seguir el desempeño de las políticas sociales en Argentina.

Esta situación se complementa con los cambios metodológicos introducidos en una de las principales fuentes de información, como lo es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), a partir de los cuales resulta imposible realizar comparaciones y series históricas<sup>4</sup>. Esta encuesta es responsabilidad del INDEC y releva información sobre características sociodemográficas de la población –vivienda y condiciones sanitarias, composición de los hogares, nivel educativo – y de la inserción laboral de la fuerza de trabajo.

Entre otras acciones problemáticas, las bases estuvieron a disposición del público pero dejaron de estar accesibles. En particular, desde el segundo trimestre del 2007 hasta el día 5 de diciembre de 2009, el INDEC dejó de difundir las bases usuarias estadísticas de la Encuesta Permanente de Hogares y de la Encuesta Nacional de Gastos de Hogares, únicas fuente de datos en nuestro país que permiten examinar las desigualdades en función del nivel de ingreso de los hogares y de sus características socio-económica. Los datos de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares del año 2005 sigue sin publicarse en su totalidad: solo se difundieron, hasta la fecha, algunos resultados preliminares. Es necesario que quede asegurado el acceso en condiciones de regularidad a ambas bases de datos, es decir, que el acceso no se limite a aquella información que fue producida pero no difundida por el Instituto, sino también que se garantice el acceso a la información de aquellas que se produzcan en el futuro resguardando su carácter de “bien colectivo”. Sobre este último aspecto el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) junto con alrededor de 60 entre investigadores y centros de estudio interpusieron en 2009 una acción judicial que actualmente se encuentra en trámite para buscar solución a estas cuestiones<sup>5</sup>.

Además, el INDEC introdujo un conjunto de cambios en la elaboración de índices tales como el Índice de Precios al Consumidor nacional que se toma como base para las mediciones de la Canasta Básica Total y la Canasta Básica Alimentaria, que son el insumo principal para determinar la línea de pobreza e indigencia respectivamente. Al mismo tiempo, las modificaciones en la forma de relevar y calcular la evolución del nivel de precios y la falta de un indicador oficial confiable de la transformación de los precios minoristas dificulta el análisis del poder adquisitivo actual de los salarios y de su variación.

Esta situación de definición de producción de estadísticas oficiales bajo criterios arbitrarios, además de imposibilitar el avance en las investigaciones socioeconómicas, ha teñido de incertidumbre a todo el sistema estadístico nacional. En este contexto, pensar las políticas públicas actuales relativas a los derechos económicos, sociales y culturales sin tener en cuenta esta problemática resulta una tarea dificultosa. Es necesario contar con información fidedigna para analizar los diferentes aspectos relacionados con el diseño, la implementación y el impacto de las políticas sociales asociadas con temas relacionados con el mercado laboral, salarios, pobreza, indigencia, entre otros. Estos los déficits reseñados implican un incumplimiento de la obligación estatal de producir información seria, objetiva y confiable<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> La base EPH anteriormente era presentada en las modalidades trimestral y semestral. Las bases actuales solo se presentan trimestrales, lo que dificulta su comparabilidad con datos anteriores por modificar la unidad con la que los investigadores, organizaciones que son parte en esta acción han utilizado a lo largo de los años.

<sup>5</sup> “CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) y Otros c/ Estado Nacional –Ministerio de Economía (INDEC) s/ Ordinario”, EXPTE N° 39701/09 que tramita por ante el Juzgado en lo Contencioso y Administrativo Federal N° 5 Secretaría N° 9

<sup>6</sup> Entre otras cuestiones, la producción de Información es un presupuesto para la vigilancia de los derechos económicos, sociales y culturales. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales —órgano de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales— ha impuesto a los Estados el deber de relevar información y garantizar el acceso a ella en diversas materias, al mismo tiempo que determinó la obligación de formular un plan de acción o una estrategia para avanzar en el grado de realización de los derechos. Las obligaciones de vigilancia, reunión de información, y preparación de un plan de acción para la implementación progresiva, son extensibles, como medidas inmediatas, a todos los derechos consagrados en el pacto. (Observación General del Comité DESC Nro. 1, puntos 3 y 4)

### **Preguntas para el Estado**

1. *¿Qué medidas ha adoptado para normalizar el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos?*
2. *¿Cómo explica el Estado que las bases de datos del INDEC no hayan estado a disposición de los ciudadanos en los últimos años?*
3. *¿Qué política tiene actualmente el gobierno para la producción de indicadores sobre la progresiva realización de los derechos protegidos por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales?*
4. *¿Cuáles son las medidas ha adoptado para garantizar la difusión en condiciones de regularidad de la Encuesta Permanente de Hogares y la Encuesta Nacional de Gastos de Hogares?*
5. *¿Qué medidas ha adoptado para desagregar datos por sexo?*

### **Recomendaciones**

1. *Desarrolle un proceso de recuperación institucional del INDEC que tome en cuenta los criterios y recomendaciones de organismos internacionales reconocidos.<sup>7</sup> En particular, se considera “crucial garantizar un conjunto de características de la producción de estadísticas que son identificadas como esenciales, a saber, independencia, relevancia, integridad y credibilidad, calidad y coherencia, protección y accesibilidad e la información recopilada y eficiencia. procedimientos, métodos, registros, control y seguridad informática, que aseguren la transparencia los procesos y la calidad de las estadísticas producidas”<sup>8</sup>.*
2. *Garantice acceso y difusión regular de la información de las bases usuarias de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH).*
3. *Garantice la difusión de la base usuaria completa de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) del año 2004-5*
4. *Garantice el establecimiento de criterios respecto del acceso y difusión de la información pública, en particular la normativa interna del organismo, documentos, memorandos y resoluciones – entre otros- que regulan el acceso y/o publicación de la información estadística, en resguardo de los derechos de acceso a la información, a investigar y libertad de expresión, etc.*

## **II. DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN (ART.1)**

### **1. Incumplimiento de la ley 26.160 y ausencia de mecanismos de titulación de las tierras**

#### **a) El relevamiento jurídico catastral incluido en la ley 26.160**

Desde que la Argentina incluyera los derechos específicos de los pueblos indígenas en la Constitución Nacional, el único avance legislativo referido a los derechos territoriales que se ha producido ha sido la sanción de la ley 26.160<sup>9</sup> de emergencia en materia de posesión y propiedad comunitaria de las tierras indígenas. Esta ley, declara la emergencia en todo el territorio nacional por cuatro años con el objetivo de detener los desalojos de pueblos y comunidades indígenas. Al mismo tiempo, se propone realizar un programa de relevamiento jurídico catastral con el fin de contribuir con la regularización de la propiedad comunitaria indígena. La ley fue reglamentada por el Decreto 1122/2007<sup>10</sup> y la Resolución N° 587/07 creó el “Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas-Re.Te.C.I.-Ejecución Ley 26.160”. Aunque se trata de una importante iniciativa del Estado lo cierto es que su implementación ha sido muy deficiente pues muy pocas comunidades han conseguido la delimitación de sus territorios, algunas provincias- como Neuquén y Formosa- directamente se han negado a firmar los convenios para

<sup>7</sup> Comisión de Estadística de ECOSOC “Los principios fundamentales de las estadísticas oficiales” , “Los principios fundamentales de las estadísticas oficiales” y CEPAL (2004), “Manual de organización estadística, tercera edición: “El funcionamiento y organización de una oficina de estadística”

<sup>8</sup> Comisión de Estadística de ECOSOC “Los principios fundamentales de las estadísticas oficiales” , “Los principios fundamentales de las estadísticas oficiales” y CEPAL (2004), “Manual de organización estadística, tercera edición: “El funcionamiento y organización de una oficina de estadística”

<sup>9</sup> La ley fue sancionada el 1/11/06 y prorrogada por la ley 26522.

<sup>10</sup> Publicado en el Boletín Oficial el 27/08/07.

su realización, y porque se han producidos numerosos desalojos ilegales de comunidades indígenas<sup>11</sup>.

Pero además, el programa de relevamiento territorial, como su nombre lo indica, *no contiene ningún mecanismo de titulación de las tierras*. De acuerdo con el texto de la resolución, el relevamiento culmina con la creación de una carpeta que contiene, entre otras cosas, un *dictamen jurídico* que incluye un estudio de títulos y el desarrollo de potenciales estrategias jurídicas según la condición dominial del territorio. Es decir, en Argentina no existe ningún procedimiento legal de titulación de las tierras indígenas. Esa situación se ve agravada porque tampoco hay certeza sobre las acciones legales que deben iniciarse para conseguirlo.

Como ejemplo, hace más de trece años que la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat tramita una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la falta de titulación de su territorio que, en la actualidad, está inscrita como tierra fiscal de la provincia; la Comunidad Mbya Guaraní, hace años reclama la devolución de las 6.144 hectáreas que retiene la Universidad de La Plata<sup>12</sup>

En relación con el incumplimiento de la ley 26.160 ya en el año 2010 el Comité de Derechos Humanos señaló:

“El Estado Parte debe adoptar las medidas que sean necesarias para poner fin a los desalojos y asegurar la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas en donde corresponda. En este sentido, el Estado Parte debe redoblar sus esfuerzos en la ejecución del programa de relevamiento jurídico catastral de la propiedad comunitaria indígena. El Estado Parte debe igualmente investigar y sancionar a los responsables de los mencionados hechos violentos”<sup>13</sup>.

En el mismo sentido, en el 2009 el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial puntualizó:

“El Comité recomienda al Estado parte que tome las medidas necesarias y efectivas para asegurar que la legislación que prohíbe los desalojos forzados se aplique por igual en todo el territorio nacional”. Asimismo, recomienda “que el Estado parte investigue eventos recientes de desalojos de pueblos indígenas, sancione a los responsables y compense a los afectados”.

### **b) Desalojos de comunidades indígenas**

Pese a la vigencia de la ley 26.160, en innumerables situaciones, la respuesta estatal a los reclamos territoriales indígenas continúa siendo el desalojo, la represión y la persecución penal de los miembros de las comunidades.

En la Provincia del Neuquén el desalojo de la Comunidad Currumil ha sido recientemente confirmado por el Tribunal Superior de Justicia Provincial<sup>14</sup>. La misma jueza interviniente en esta causa ha ordenado otros desalojos, cuyas ejecuciones fueron acompañadas, muchas veces, por violentas represiones como el caso de la Comunidad Currumil<sup>15</sup> y de la Comunidad Puel<sup>16</sup>. También ordenó el desalojo de la

---

<sup>11</sup>Para profundizar en tal sentido puede consultarse <http://redaf.org.ar/noticias/wp-content/uploads/2011/05/INFORME-LEY-26160.pdf>.

<sup>12</sup> [www.diariohoy.net/accion-verNota-id-137029](http://www.diariohoy.net/accion-verNota-id-137029).

<sup>13</sup> CCPR/C/ARG/CO/4, 99 período de sesiones, 22 de marzo de 2010.

<sup>14</sup> Resolución N° 42/2011 del 7 de abril de 2011 en expediente “Fiscalía local s/ solicita medidas” (N° 344/2009 de la secretaría penal). La decisión demoró casi dos años en dictarse. Resolución N° 125/2011 del 16 de mayo de 2011 en expediente “Tigerway Corporation S.A. c/ Rivera, Juan Abel y otros s/ interdicto” (N° 17/2010 de la secretaría civil).

<sup>15</sup> La orden se dictó al solo pedido de la sociedad anónima estanciera sin que se diera previa vista a la Comunidad para que dé su opinión sobre la medida. En la ejecución la policía realizó una verdadera cacería humana, ingresando en los domicilios de los miembros de la Comunidad y produciendo heridos. Nunca se investigaron ni la orden ni la represión. Es más, el gobernador y la vicegobernadora, más adelante, se mostraron orgullosos de la acción de la policía y del desalojo en resguardo de la “propiedad privada”. La jueza además rechazó que la

Comunidad Tuwun Kupalmeo Maliqueo<sup>17</sup> de las tierras que ésta utilizaba para pastoreo a favor de un estanciero, de la Comunidad Lonko Purran<sup>18</sup> para que se pudieran realizar actividades de exploración petrolífera y de la Comunidad Wiñoy Tayiñ Raquizum<sup>19</sup>.

En todas estas decisiones, jamás se aplica el Convenio 169 de la O.I.T, la Declaración de la ONU sobre los Pueblos Indígenas, los tratados internacionales o las normas constitucionales. Sólo aplica el derecho civil. La misma jueza que ha ordenado los desalojos interviene en numerosas causas penales en contra de miembros del Pueblo Mapuce en los que se los investiga por calumnias, usurpación u otros delitos<sup>20</sup>.

---

Confederación Mapuche y la Comunidad Currumil se presentaron como partes afectadas en el expediente. La negativa respecto a la Confederación fue apelada en el año 2009 y desde entonces se encuentra en las instancias superiores para resolver, sin que se sepa la fecha en que ello ocurrirá. "Tigerway Corporation S.A. c/ Rivera, Juan Abel y otros s/ interdicto" (expediente N° 7368/2009).

<sup>16</sup> La orden se dictó al solo pedido del demandante, sin intervención de la Comunidad Puel. El fundamento de la orden fue la "urgencia" en "restituir" la posesión a Herrera, pese a que éste había demorado un año en iniciar el juicio, lo que desvirtuaba tal urgencia. El expediente estuvo en secreto durante casi un año sin permitir su vista por los abogados de la Comunidad. En el desalojo la policía incendió la vivienda de Rosalía Barra y produjo varios heridos. Nunca se investigó ni la ilegalidad de la orden ni la represión. Sin embargo la Comunidad volvió al lugar y desde entonces se mantiene allí. "Herrera, Bernabé, c/ Barra, Rosalía Ester y otros s/ Interdicto" (expediente N° 6460/2008).

<sup>17</sup> Tanto en el expediente "Duarte, Pedro c/ Claleo, Silvia y otros s/ Interdicto" (expediente N° 7061/2009) como en "Duarte, Pedro c/ Maliqueo, Cecilia Andrea y Otros s/ Interdicto de recobrar" (expediente N° 6034/2008) se dictaron órdenes de desalojo al solo pedido del estanciero Duarte (ex juez federal de la dictadura militar) y sin darle previa participación a la Comunidad Tuwun Kupalmeo Maliqueo afectada. Los desalojos se realizaron sobre territorios que la Comunidad utiliza para pastoreo de veranada y desde entonces esos territorios se encuentran cercados por Duarte, sin que la comunidad pueda tener acceso.

<sup>18</sup> La jueza dictó la orden contra la Comunidad Lonko Purran para que se puedan realizar tareas de exploración petrolífera. Se hizo sin que la Comunidad pudiera tener la oportunidad de expresar su posición. El expediente está reservado, en secreto, y no puede ser visto por los abogados de la Comunidad. Sin embargo la orden no se ha llevado a cabo aún. "WFL S.R.L. c/ Velazquez Maliqueo, Martin y otros s/ Interdicto" (expediente N° 8090/2009).

<sup>19</sup> Este expediente se tramitó irregularmente contra la Comunidad Wiñoy Tayiñ Raquizum y pese a que la Comunidad había detentado siempre la posesión, la Jueza dictó sentencia de desalojo (que después la Cámara confirmó). Como al lugar se llega sólo después de 4 horas de andar a caballo, ya que no hay camino, nunca pudieron hacer efectivo el desalojo, dictado hace más de tres años. (Kuhlmann, Ronaldo Gustavo c/ Rosales, Adolfo y otro s/ interdicto de recobrar" (expediente N° 2831/2005). La misma Jueza ha tomado intervención en el expediente "Kuhlmann, Ronaldo Gustavo c/ Añiñil, Pablo Tránsito y otros s/ cobro sumario de pesos y daños y perjuicios" (N° 10106/2010) en donde ha dictado embargos contra los miembros de la Comunidad, por no cumplir la sentencia dictada en el juicio mencionado en el párrafo anterior (pese a que los miembros individuales no habían sido parte en aquel juicio). Para ejecutar esos embargos ordenó al oficial de justicia ingresar a los domicilios de los miembros de la Comunidad y secuestrar bienes de éstos. También se hallan embargados los salarios de quienes trabajan en la administración pública.

<sup>20</sup> En el caso de la Comunidad Tuwun Kupalmeo Maliqueo el estanciero y ex juez de la dictadura, Pedro Duarte, le imputa a los miembros de la Comunidad el haberlo señalado como "usurpador" de las tierras indígenas. La Jueza San Martín, pese a que ya le había dado la razón a Duarte al dictar los desalojos anticipados en dos juicios, se negó a apartarse en estos juicios penales. En todos ellos fue recusada y la cuestión está para resolver por el Tribunal Superior de Justicia de Neuquén. "Duarte, Pedro Laurentino c/ Maliqueo, Cecilia Andrea s/ Querella por calumnias" expediente N° 5607/2009 del Juzgado Correccional de Zapala). "Duarte, Pedro Laurentino c/ Maliqueo, Eduardo s/ Querella por calumnias" (expediente N° 5620/2009 del Juzgado Correccional de Zapala). "Duarte, Pedro Laurentino c/ Maliqueo, Eduardo – Maliqueo, Cecilia Andrea s/ Querella por calumnias" (expediente N° 5635/2009 del Juzgado Correccional de Zapala). En el expediente "Puel, María del Carmen – Puel, María Alejandra s/ Usurpación" (expediente N° 5692/2009 del juzgado correccional de Zapala) se recusó a la Jueza Ivonne San Martín por considerar "irrelevante" la prueba destinada a acreditar la pertenencia indígena de las imputadas así como sus costumbres ancestrales. La causa se encuentra para resolver por el Tribunal Superior de Justicia. Además, la misma Jueza Ivonne San Martín actúa como jueza penal en el juicio: "Pichiñuca, Juan Roberto – Quirulef, Olga - Alborno, Ruben Francisco s/ infracción art. 182 inc. 2º código penal" (expediente N° 5596/2008 del Juzgado Correccional de Zapala) en donde, pese a que el juicio versa sobre el uso comunitario de las aguas, se negó a realizar una pericia antropológica para conocer los usos y costumbres mapuce sobre la utilización del agua. La cuestión también está para ser resuelta por el Tribunal Superior de Justicia de Neuquén.

También se han ordenado varios desalojos de distintas partes del territorio de la *Comunidad Paichil Antriao*. Cuando se ejecutó el desalojo de esta Comunidad, el accionar policial produjo varios heridos de gravedad<sup>21</sup>. El desalojo ocurrió cuando se encontraba en trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos un pedido de medidas cautelares para proteger el territorio de la comunidad<sup>22</sup>. Por su parte, el juicio iniciado por la Comunidad por la reivindicación del territorio ancestral aún no tiene magistrado designado<sup>23</sup>.

Por su parte, en la provincia de Tucumán se llevaron a cabo los desalojos de la Comunidad India Quilmes<sup>24</sup>, Comunidad El Nogalito y Comunidad de El Mollar y hubo varios intentos de desalojo a otras comunidades. Paradigmático resulta el caso de la Comunidad India Quilmes. El 17 de septiembre de 2009, 40 familias de esta Comunidad, de la localidad de Colalao del Valle, fueron desalojadas violentamente por orden del Juez de Paz de la zona, Adolfo Salazar y autorización del Juez Civil Juan Carlos Peral. Sin notificación previa (mínima legal de 24 horas) el desalojo se hizo efectivo con la presencia del propio juez de paz, representantes de varios terratenientes del lugar (sociedad comercial "Comunidad Aráoz Hermanos" y Bodega Neocom), sus obreros y aproximadamente 120 efectivos policiales, quienes corrieron a las familias, destruyendo y quemando sus casas. Pese a las acciones iniciadas, e inconclusas, a nivel de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia, el 4 de noviembre de 2009 el mismo juez civil Dr. Juan Carlos Peral ordenó un nuevo desalojo en el mismo predio; en este caso, aduciendo "*ejecución efectiva de sentencia*", haciendo una vez más caso omiso de la vigencia de la Ley N° 26.160. Un tercer desalojo ordenado por el mismo juez, en el mismo predio y bajo la misma medida que dio origen a los dos anteriores desalojos (Amparo a la simple tenencia) intentó llevarse a cabo violentamente en Abril de 2011, en esta oportunidad miembros de la comunidad recibieron la agresión por parte de la policía con balas de goma y gases lacrimógenos, todo lo cual está extensamente documentado. Recientemente, en Agosto del corriente, la comunidad ha logrado una medida cautelar para evitar más desalojos en el territorio en cuestión. Automáticamente se ha hecho evidente la reactivación de causas penales contra comuneros de esa localidad.

En la provincia de Chubut, el juzgado de ejecución de Esquel dictó por segunda vez durante este año una sentencia de desalojo contra la Comunidad Santa Rosa Leleque en tierras compradas por el grupo italiano Benetton<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> La actuación en el expediente "Fisher, William Henry c/ Antriao, Ernesto y Muñoz, Víctor s/ Interdicto de recobrar la posesión" (expediente N° 348/2006 de la Secretaría Civil del Juzgado de Villa La Angostura) en donde se dictó una sentencia de desalojo sin haber notificado la demanda a la Comunidad, fue objeto de una petición y de un pedido de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las que fueron otorgadas el 6 de abril de 2011 ((MC-269-08). Mientras se tramitaba el pedido de medidas cautelares, con conocimiento del Estado Argentino, el Juez Videla ordenó y ejecutó el desalojo de la Comunidad. Dos meses más tarde, otro juez dictó una medida cautelar a favor de la Comunidad, impidiendo al beneficiario del desalojo que realice modificaciones en el lugar sagrado ceremonial de la Comunidad (rewe). Sin embargo el empresario comenzó trabajos de construcción en ese sitio. Las denuncias realizadas por los miembros de la Comunidad fueron archivadas por el fiscal. El 19 de marzo de 2010 el Juez Videla no permitió a los denunciados ser parte acusadora o querrelante por ese hecho, y ese rechazo se encuentra para resolver por el Tribunal Superior de Justicia Provincial desde hace más de un año (expediente ""Sobarzo, Rosa s/ recurso de queja", N° 179/10 secretaria penal).

<sup>22</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 6 de abril de 2011 solicitó al Estado argentino la adopción de medidas cautelares en protección de la Comunidad Paichil Antriao (MC-269-08) pidiendo que la medida cautelar que protege al Rewe fuera mantenida, que se garantice el acceso de los miembros de la Comunidad al sitio ceremonial sagrado sin que lo obstaculice la policía y sin hostigamiento, así como se adopten las medidas necesarias para atender a la salud de las familias desplazadas. Tanto el Tribunal Superior de Justicia de la provincia del Neuquén, como el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y el mismo Juez Videla fueron notificados del pedido de medidas cautelares, sin que se hubiera adoptado ninguna medida al respecto.

<sup>23</sup> Expediente "Comunidad Mapuche Paichil Antreao c/ Fisher, William Henry s/ acción de reivindicación" (expediente N° 1999/2009 de la secretaria civil del juzgado de Villa La Angostura).

<sup>24</sup> Cfr. <http://www.prensacontrapunto.com.ar>

<sup>25</sup> Cfr. [http://www.diariojudicial.com/contenidos/2011/08/01/noticia\\_0042.html](http://www.diariojudicial.com/contenidos/2011/08/01/noticia_0042.html)

[http://www.avkinpivkemapu.com.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2804&Itemid=3](http://www.avkinpivkemapu.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=2804&Itemid=3).



### c) Conflictos con empresas privadas o particulares

Las comunidades indígenas de Tucumán (16 del Pueblo Diaguaita y 4 del Pueblo Lule) con alrededor de 20.000 habitantes, vienen sufriendo graves violaciones de sus derechos territoriales en razón del avance de grupos con intereses económico-productivos que pretenden desalojar a las comunidades de su territorio ancestral, para la explotación de tierras en *emprendimientos fundamentalmente mineros y vitivinícolas*, así como de canteras naturales, sin consulta ni participación de las comunidades. La actividad minera, liderada por Minera Alumbra en la zona, implica no solo una contaminación ambiental propia de la explotación minera a cielo abierto, sino también un mal uso y contaminación de los cursos de agua dulce de toda la zona. Al mismo tiempo, los emprendimientos productivos se asientan sobre territorio ancestral de las comunidades y ocasionan la tala indiscriminada de bosques y especies autóctonas, y la introducción de cultivos extraños al lugar.

Resulta importante destacar que las zonas donde habitan las comunidades pasaron de ser territorios invisibilizados a zonas de alto valor turístico. Así, emprendimientos turísticos privados con perspectiva de lucro se han multiplicado y avanzan, del mismo modo que los emprendimientos productivos, sobre territorio indígena. Caso paradigmático de ello ha sido la construcción de un lujoso hotel en la base del sitio arqueológico más importante de la región del NOA, la Ciudad Sagrada Quilmes (mal llamada "Ruinas de Quilmes") de la provincia de Tucumán.

En la provincia de Salta se vienen produciendo desplazamientos de comunidades indígenas producto de los desmontes. El desmonte y la tala ilegal de madera ocurren a raíz del avance de la frontera agrícola, especialmente por el monocultivo de soja, la expansión de la frontera hidrocarburífera y otras industrias. A modo de ejemplo, la Comunidad La Chirola que "hasta hace pocas décadas disponía de miles de hectáreas para la campiada -la recolección de frutos del monte, caza y pesca-, hoy se encuentra encerrada en tan sólo 11 hectáreas. No muy lejos de allí, también sobre la ruta 81, la comunidad Las Llanas quedó recluida en 2 hectáreas"<sup>26</sup>. Esto ocurre como consecuencia del desembargo del Grupo empresario Macri que adquirió fincas que utilizaban comunidades indígenas y campesinas, instaló alambrados que impiden el acceso al territorio y al cementerio indígena y donde actualmente la empresa Tecpetrol realiza exploraciones petroleras. Varias comunidades indígenas del Municipio de Embarcación mantuvieron el corte de ruta por 45 días para protestar por el daño ocasionado por la actividad de esta empresa y Petrobras, a las que se les relizara en 2007 una concesión por 6.555 km<sup>2</sup> y por la falta de consulta a las comunidades y de estudios de impacto ambiental. Por esta situación, la Federación Wichí ha realizado denuncias ante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y ha destacado las migraciones hacia lugares periféricos<sup>27</sup>.

En junio de 2011 las comunidades Kollas realizaron varias protestas a raíz de la construcción de un gasoducto en su territorio<sup>28</sup>. Las comunidades mapuce del sur de país sufren, en particular, las consecuencias de las actividades de empresas petroleras<sup>29</sup>. A su vez, en junio de este año, la empresa Benetton presentó un pedido de encarcelamiento para integrantes de una comunidad mapuce en la Provincia de Chubut por ocupar tierras ancestrales que la empresa reclama como propias<sup>30</sup>.

El Gráfico que se muestra a continuación muestra de forma acelerada en que los territorios indígenas del Chaco Salteño vienen siendo afectados por desmontes, sobre todo durante los últimos 11 años. Como expresión cabal de dicha afectación, *más de 57 mil hectáreas* fueron deforestadas durante tan sólo el primer semestre del 2008<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> Cfr. OPSUR, Fortín Dragones: los dueños de la tierra y el subsuelo. <http://opsur.wordpress.com/2010/11/04/fortin-dragones-los-duenos-de-la-tierra-y-el-subsuelo>.

<sup>27</sup> *Ibíd.*

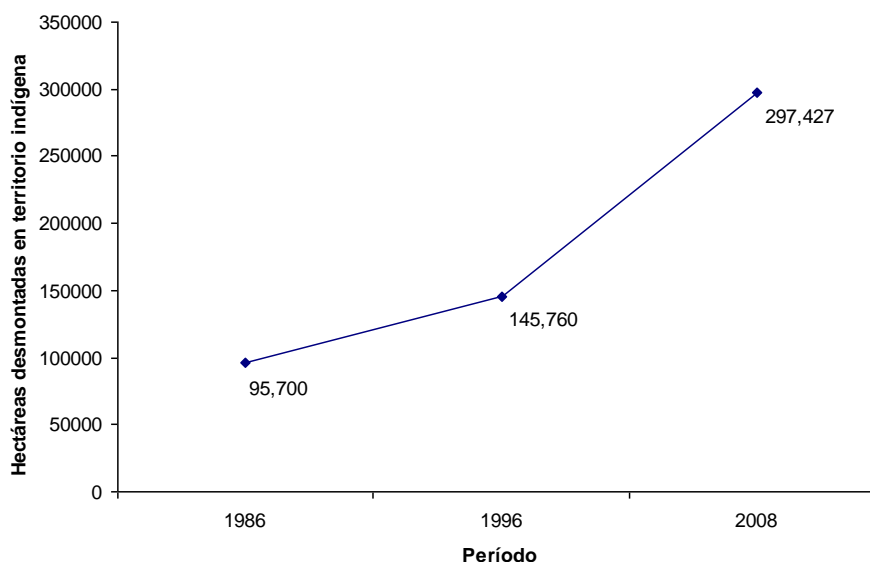
<sup>28</sup> Cfr. [www.eltribuno.info/salta/Note.aspx?Note=42303](http://www.eltribuno.info/salta/Note.aspx?Note=42303).

<sup>29</sup> Para profundizar esta situación se puede ver el informe *Patagonia petrolera: el desierto permanente* de AAVV en [http://theomai.unq.edu.ar/Theomai\\_Patagonia/Patagonia%20Petrolera.pdf](http://theomai.unq.edu.ar/Theomai_Patagonia/Patagonia%20Petrolera.pdf).

<sup>30</sup> <http://www.elpatagonico.net>.

<sup>31</sup> La información estadística y de gráficos ha sido tomada del Informe Asociana, Fundapaz, TERRITORIOS INDIGENAS Y BOSQUES NATIVOS EN EL CHACO [www.greenpeace.org.ar/bosque/informe\\_chaco.doc](http://www.greenpeace.org.ar/bosque/informe_chaco.doc). Nuestros datos se refieren a desmontes ejecutados en los territorios indígenas hasta el 16/09/08.

**Gráfico 1. Superficie desmontada por año en territorios indígenas del Chaco Salteño**



El cuadro 2 resume las estadísticas principales referidas a la población indígena del Chaco Salteño, sus territorios y el grado de pérdida que vienen sufriendo con relación al bosque nativo.

**Cuadro 2. La deforestación de los territorios indígenas del Chaco Salteño**

Zona territorial	Población indígena (familias)	Superficie territorial (Has.)	Desmontado (%)
Ballivián	136	324.000	47
Itiyuro – Ruta 86	132	183.000	29
Bajo Itiyuro	36	118.000	21
Norte Bermejo	1.141	339.000	19
Rivadavia Banda Sur	369	578.000	1
Morillo	454	938.000	0
Lhaka Honhat	1.270	655.000	0

Sobre esta zona y otras aledañas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó suspender todas las autorizaciones y ejecución de tala y desmonte de bosque nativo y requirió a la provincia que realice -con la participación de las comunidades afectadas y la Nación- un estudio del impacto acumulativo de los desmontes. Sin embargo, las sucesivas medidas cautelares ordenadas por la Corte Suprema son incumplidas sistemáticamente<sup>32</sup>. Los departamentos de San Martín y Rivadavia que sufren,

<sup>32</sup> CSJN, Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo, 29/12/08 en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar).

especialmente, el impacto de la deforestación y el desmonte corresponden al territorio de ocupación tradicional y actual de más de 200 comunidades indígenas<sup>33</sup>. Un caso paradigmático en este sentido es de la Comunidad Ballivián que, constantemente sufre el agravamiento del desmonte realizado por empresas privadas en su territorio<sup>34</sup>.

Además de la desaparición del territorio, de los recursos naturales, de las migraciones y desplazamientos, se ha atribuido a la deforestación y al desmonte ser el desencadenante y causante de la proliferación de enfermedades como el mal de chagas, la tuberculosis y leishmaniasis<sup>35</sup>.

## 2. Ausencia de consulta a los pueblos indígenas

La realización de las correspondientes consultas previas e informadas respecto de las medidas y proyectos que afectan la vida de las comunidades prácticamente no se realiza en Argentina. No existe ningún tipo de regulación –nacional o provincial- o de prácticas administrativas sobre consulta y participación de los pueblos indígenas. En muchos supuestos en que las comunidades indígenas logran conseguir patrocinio legal para iniciar acciones judiciales éstas son rechazadas<sup>36</sup>. Son escasas las sentencias en las que se reconoce el derecho a la consulta y participación indígenas.

Al respecto, el CERD le ha recomendado al Estado argentino que:

“instaure mecanismo adecuado, de conformidad con la Convención No. 169 de la OIT, para llevar a cabo consultas con las comunidades que puedan verse afectadas por proyectos de desarrollo y explotación de recursos naturales con el objetivo de obtener su consentimiento libre, previo e informado”.

---

<sup>33</sup>Asociana, Fundapaz, *TERRITORIOS INDIGENAS Y BOSQUES NATIVOS EN EL CHACO* [www.greenpeace.org.ar/bosque/informe\\_chaco.doc](http://www.greenpeace.org.ar/bosque/informe_chaco.doc)

<sup>34</sup> [http://www.nuevodiariodesalta.com.ar/diario/archivo/noticias\\_v.asp?4569.1](http://www.nuevodiariodesalta.com.ar/diario/archivo/noticias_v.asp?4569.1)

<sup>35</sup> Cfr. en tal sentido: [www.urgente24.info/index.php?id=ver&tx\\_ttnews%5Bttnews%5D=93976&tx\\_ttnews%5Bwww.derf.com.ar/despachos.asp?cod\\_des=195165&ID\\_Seccion=42](http://www.urgente24.info/index.php?id=ver&tx_ttnews%5Bttnews%5D=93976&tx_ttnews%5Bwww.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=195165&ID_Seccion=42) y <http://argentina.indymedia.org/news/2009/03/661277.php>

<sup>36</sup> En el año 2004 se dictó una ley creando la municipalidad de Villa Pehuenia en el territorio ocupado por tres comunidades indígenas (Puel, Plácido Puel y Catalan). Dicha creación no respetó un previo proceso de consulta con las comunidades y la municipalidad así creada no tiene mecanismos especiales de participación indígena, diferentes de los establecidos para la generalidad de la población. La Confederación Mapuche y la Comunidad Catalán demandaron la nulidad de la ley por falta de consulta y seis años después el Tribunal Superior rechazó la demanda. El juicio ha sido apelado ante la Corte Suprema y se encuentra a disposición del Tribunal Superior para que decida si concede la apelación. El expediente se llama “Comunidad Mapuche Catalan y Confederación Indígena Neuquina c/ Provincia del Neuquén s/ Acción de inconstitucionalidad” (N° 1090/2004 de la secretaría de demandas originarias). Por otro lado, el reclamo de la Confederación Mapuche iniciado en el año 2002 contra un decreto provincial que disponía la organización de las comunidades indígenas de la provincia, redactado sin ninguna forma de participación indígena previa, fue rechazado por el Tribunal Superior tres años después decidiendo que no se aplicaría el Convenio 169 de la O.I.T. La Corte Suprema anuló por ello dicha decisión y el Tribunal Superior volvió a rechazar la aplicación del Convenio 169 y el reclamo, en el año 2010. El juicio, a ocho años de iniciado, se encuentra en apelación ante la Corte Suprema para que el Tribunal Superior resuelva si la apelación es admisible. Expediente “Confederación Indígena Neuquina c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad” (N° 615/02 de la secretaría de demandas originarias). El juicio de amparo iniciado por la Comunidad Payla Menuco para que se le reconozca el derecho a la participación en las negociaciones relativas a la concesión de un centro de deportes invernales existente en su territorio, que fue rechazado por el Tribunal Superior de Justicia, se encuentra actualmente en la Corte Suprema a más de tres años de iniciado. Expediente “Comunidad Mapuche Payla Menuco c/ Provincia del Neuquén s/ acción de amparo” (N° 240/2009 de la secretaría civil del Tribunal Superior de Justicia y N° 928/2010 tomo 46 letra C, de la Corte Suprema de Justicia).

Un caso testigo, que ha tenido mucha resonancia en el transcurso de este año involucra a comunidades de Salta y Jujuy que debieron presentar una acción judicial a raíz de la explotación de litio que se está desarrollando en las salinas grandes en forma inconsulta con las comunidades<sup>37</sup>.

### **3. Vulneración del derecho a la educación intercultural bilingüe**

Por su parte, la ley 26.206, que establece el Sistema Nacional de Educación para la República Argentina, sancionada en diciembre de 2006, dedica su capítulo XI a la Educación Intercultural Bilingüe (EIB).

No obstante, hasta el presente, su aplicación ha sido escasa. El Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe tiene poca aplicación y el Programa de "Apoyo a la Educación Intercultural Aborigen" carece de los recursos y de las líneas de acción necesarias para asegurar plenamente este derecho. Antes bien, el programa se basa casi exclusivamente en el reparto de becas, las cuales llegan tardíamente a los alumnos indígenas. Incluso, a lo largo de estos años, se puso en evidencia la puja entre el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y el Ministerio de Educación por el control de las becas, más que la existencia de una voluntad política seria de fortalecer a las organizaciones comunitarias indígenas. Los problemas más comunes que derivan de la implementación de este programa es la demora en el pago de las becas y, sobre todo, la imposibilidad de inserción de los tutores interculturales en las instituciones educativas, especialmente cuando éstos son miembros de las comunidades indígenas.

Un segundo eje de problemas vinculados con el ejercicio del derecho a la educación intercultural bilingüe está asociado a la escasa adecuación de los contenidos de los diseños curriculares y a la deficiente capacitación docente en la temática indígena. En la mayoría de los casos, los contenidos curriculares no han variado y siguen guiados por una concepción según la cual los pueblos indígenas deben integrarse a la sociedad nacional. Los docentes indígenas, muy difícilmente acceden a cargos en las escuelas de la zona de sus comunidades, en tanto los mecanismos de incorporación docente en general no prevén ninguna adecuación al respecto. Ello implica en los hechos dos resultantes. Por un lado, los cuerpos docentes y directivos en las escuelas de las comunidades están compuestos por personas externas a las comunidades, para quienes resulta necesario capacitarse fuertemente en educación intercultural bilingüe. Por otro lado, los docentes indígenas formados deben, por lo general, emigrar fuera de sus comunidades para conseguir trabajo. En definitiva, las estructuras de la educación son extremadamente rígidas, careciendo de la necesaria flexibilidad para que los mismos indígenas participen en la creación de nuevos enfoques, currículos, pedagogías.

Las condiciones demográficas, sociales y económicas de los pueblos son heterogéneas, por ello es necesario tener en cuenta diferencias relativas, por ejemplo, a la localización rural o urbana de las comunidades, al momento de hablar de accesibilidad a educación y salud. Sin embargo si observamos niveles de acceso a la educación es posible tener un panorama de la postergación de estos pueblos. Sin excepción, en todos los pueblos indígenas, el porcentaje de quienes no llegaron a superar la escolaridad primaria (es decir, o no tienen instrucción formal alguna o tienen primaria incompleta) es bastante superior al que se observa para el país en su conjunto (17,9%). En algunos pueblos ese porcentaje está cercano e incluso superior a la mitad de la población, como por ejemplo entre los pueblos wichí, toba,

---

<sup>37</sup> Salinas Grandes es una región que abarca los departamentos de Cochinoca y Tumbaya de la provincia de Jujuy y los departamentos de La Poma y Cobres de la provincia de Salta, e integran la subcuenca de la Laguna de Guayatayoc - Salinas Grandes. Esta sub-cuenca forma parte de la Puna, porción del altiplano que pertenece a la República Argentina. Allí viven 19 comunidades originarias. Desde el año 2010 se divulgó información en numerosos medios que dan cuenta de la exploración de un mineral llamado litio. La situación generó gran inquietud en las comunidades de las Salinas quienes nunca fueron consultadas acerca de las posibles nuevas exploraciones y sus eventuales consecuencias en su equilibrio comunitario y ecológico. Por ende emitieron un comunicado. Los gobiernos de Salta y Jujuy, lejos de replantear la situación intensificaron su interés por la explotación de litio, calificando como de interés público el proyecto de una empresa privada y declarando recurso natural estratégico a las reservas minerales que lo contengan. El 24 de Noviembre de 2010 se presentó una acción de Amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por incumplimiento de la obligación de consulta y participación en pedimentos de exploración y explotación de litio de conformidad con el art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional, Convenio 169 de OIT y Declaración de los Derechos Indígenas de la ONU, que se encuentre pendiente de resolución.

píilagá, tapiete, mbyá guarini, chorote y chané. Entre los asistentes a la escuela primaria, la mayoría de los estudiantes reciben clases solo en español. Así, por ejemplo, una ínfima proporción de los estudiantes de el pueblo mapuche, kolla, diaguita, mocoví, y guaraní recibe clases en su lengua originaria<sup>38</sup>.

En otro orden de cosas, la accesibilidad a la escuela es un eje importante a tener en cuenta entre las preocupaciones en torno a garantizar los derechos educativos de niños y niñas indígenas. Estudios realizados por UNICEF indican que entre el 10% y el 30% de los adolescentes que asisten a la escuela deben trasladarse al menos 2,5 km para llegar a ella. Sumado a ello debe considerarse las condiciones de los trayectos que deben recorrer, que en muchos casos incluyen zonas anegadas, caminos poco seguros y condiciones climáticas extremas. La implementación de “escuelas albergue” no han resultado experiencias exitosas en muchos de los casos en que funcionan, en tanto se verifica un desarraigo familiar y cultural importante de los niños que permaneces semanas enteras en un ámbito que no respeta en sus prácticas la interculturalidad.

### **Preguntas para el Estado:**

1. *¿Cuáles son las medidas que ha adoptado y/o pretende adoptar para evitar los desalojos de comunidades indígenas tanto por parte de funcionarios públicos como de particulares, de conformidad con la ley 26.160? ¿Cuáles son los motivos por los cuales el relevamiento territorial ordenado por la ley 26.160 se encuentra retrasado?*
2. *¿Qué iniciativas ha desarrollado a los fines de instaurar un procedimiento específico de demarcación y titulación de territorios indígenas, que resulte respetuoso de sus pautas culturales?*
3. *¿Cuáles son las medidas que ha adoptado y/o pretende adoptar para prevenir actos de violencia contra los miembros de comunidades indígenas tanto por parte de funcionarios públicos como de particulares?*
4. *¿Cuáles son las medidas que ha adoptado y/o pretende adoptar para asegurar el cumplimiento de los tratados y la legislación federal sobre indígenas en cada una de las provincias?*
5. *¿Cuáles son los criterios que se han utilizado para la elección de los miembros del Consejo de Coordinación del CPI? ¿En qué medida esta conformación garantiza una representación efectiva de los pueblos indígenas?*
6. *¿Existen en la actualidad procedimientos institucionales a nivel federal y local tendientes a garantizar el derecho de consulta a las comunidades indígenas en el diseño y aplicación de políticas públicas? En caso de no existir, ¿existen iniciativas legislativas tendientes a reglamentar el efectivo ejercicio de este derecho?*
7. *¿Qué medidas ha adoptado el Estado para garantizar la capacitación y la inserción de docentes indígenas en el sistema docente, especialmente dentro de los territorios indígenas?*
8. *¿Qué medidas ha adoptado y adoptará para que los alumnos indígenas puedan desarrollar su proceso educativo acorde a sus pautas culturales?*

### **Recomendaciones**

1. *Adopte medidas de coordinación con las provincias y con el Poder Judicial a fin de que se cumpla en todo el territorio nacional con la ley 26.160/26.554 que prohíbe los desalojos.*
2. *Adopte medidas para que se realice el relevamiento técnico-catastral en todas las provincias incluso en aquellas que se han opuesto a él.*
3. *Desarrolle un procedimiento de demarcación y titulación de las tierras que complemente el relevamiento.*
4. *Adopte medidas para prevenir actos de violencia contra los miembros de comunidades indígenas tanto por parte de funcionarios públicos como de particulares, en especial de las fuerzas de seguridad.*

---

<sup>38</sup> Los pueblos indígenas en Argentina y el derecho a la educación. Los niños, niñas y adolescentes indígenas en Argentina: diagnóstico socioeducativo basado en la ECPI. Unicef 2011.

5. *Adopte medidas para proteger el territorio de los pueblos indígenas y los recursos naturales.*
6. *Adopte medidas para que se cumpla el derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas y para evitar que los proyectos de desarrollo se diseñen e implementen sin tener en cuenta el daño social y cultural a las comunidades indígenas.*
7. *Adopte medidas para garantizar la capacitación y la inserción de docentes indígenas en el sistema docente, especialmente dentro de los territorios indígenas.*
8. *Implemente medidas para que los alumnos indígenas puedan desarrollar su proceso educativo acorde a sus pautas culturales.*

### **III. LA DESIGUALDAD EN EL DISFRUTE DE LOS DERECHOS: RESPUESTAS INSTITUCIONALES VIOLENTAS FRENTE AL RECLAMO DE LOS DESC POR GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL (ART. 2)**

En la Argentina existen patrones de discriminación que determinan que según el lugar de residencia, nacionalidad, origen étnico, sexo y orientación sexual no todos los habitantes tengan iguales posibilidades de acceso y goce a los DESC. Uno de los aspectos más relevantes en los que se manifiesta esta discriminación es la violencia institucional que se ejerce contra estas personas, particularmente em contra aquellos que desarrollan estrategias de lucha y reivindicación de sus derechos. De ello se da cuenta, en parte, a lo largo del presente documento (ver particularmente art. 2 falta de titulación, desalojos y abuso de comunidades indígenas, art. 3 acceso al trabajo por parte de las mujeres y violencia contra las mujeres, art. 7 trabajo no registrado y trabajo en condiciones infra humanas, art. 10 explotación laboral y sexual de niños/as y adolescentes, art. 11 acceso a la vivienda por parte de grupos en situación socioeconómica desaventajada, art. 12 derecho a la salud sexual y reproductiva de las mujeres y criminalización del aborto, art. 13 acceso a la educación por parte de personas con discapacidad) , .

Solo a modo de ejemplo, se pueden citar los casos de los desalojos tanto en el ámbito rural como urbano. Tal como se da cuenta en el acápite correspondiente al art. 11, las personas viviendo en asentamientos informales son víctimas de quienes manejan los mercados informales de tierras, alquileres y de los altos costos en el acceso a servicios básicos, Pero además son objeto de constantes amenazas de desalojos y de desalojos que no respetan los estándares básicos de debido proceso y derecho a la defensa. (ver apartado correspondiente al artículo 11). Del mismo modo, las comunidades indígenas y campesinos son víctimas de procesos judiciales de desalojos irregulares y son expulsados de manera violenta de las tierras. Estos desalojos y la violencia ejercida contra estos grupos se ha incrementado en los últimos años al mismo tiempo que avanzó el interés comercial por las tierras rurales para dar lugar a proyectos de explotación agroindustrial que, a la par, dañan el ecosistema en el que se desarrollan y perjudican seriamente múltiples derechos.

#### **1. Violencia en el marco de tomas de tierras y otras formas de reivindicación de derechos**

En este contexto, y más allá de lo que se expone a lo largo de todo el documento, nos interesa dar cuenta de situaciones concretas en las que se ha ejercido represión policial, violencia institucional y violación de derechos civiles fundamentales contra grupos de personas, que se encuentran en extrema situación de vulnerabilidad social, en el marco de distintas estrategias desarrolladas por estos colectivos para reivindicar el cumplimiento de los DESC.

En los últimos años se han repetido desalojos violentos ante personas con escasos recursos económicos que ocuparon inmuebles o terrenos, tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en diversas provincias de Argentina. Nos referimos específicamente a los desalojos violentos que provocaron muertes y lesiones de numerosas personas. En algunos casos, es el propio Estado el que impulsa los desalojos y en aquellos desalojos violentos impulsados por terceros se destaca la ausencia de responsables políticos presentes en la ejecución. Algunos de estos desalojos violentos se realizan en el marco de procesos judiciales. Allí los jueces no proveen medidas de control en la ejecución de las órdenes de desalojo que libran, ni se hacen presentes durante el procedimiento. Los fiscales tampoco realizan medidas de control. Así, la medida concreta de desalojo de numerosas familias se delega en las fuerzas de seguridad que, por cierto, no tienen ningún protocolo de actuación para estos casos.

Los hechos, que se señalaran seguidamente, del 2010 y del 2011, sobre desalojos, violencia, muertes y lesiones echan luz sobre una variable más que alarmante: a mayor vulnerabilidad social mayor violencia y muerte. En efecto, estas situaciones se refieren a grupos que en general están por fuera de los mecanismos de acceso a la justicia, participación en política y capacidad de incidencia.

De ahí que es necesario que el Comité recomiende la definición de una regla que en casos de desalojos se maximice la presencia de espacios de diálogo y discusión para encontrar alternativas al uso de la fuerza para la resolución de conflictos de DESC. El ámbito judicial y el ámbito político en el que se discute la situación de familias que pueden ser susceptibles de una medida de desalojo deben operar para garantizar los derechos de éstas y asegurar su participación.

Adicionalmente, el Estado debería diseñar un Protocolo de actuación de las fuerzas de seguridad, que requieran como criterio reglas para evitar situaciones de violencia, con un control civil o judicial antes, durante y después del procedimiento. En lo que sigue, señalamos algunos casos significativos con relación al uso del sistema penal ante reclamos vinculados al derecho a la vivienda de sectores en condiciones de pobreza o con el derecho a la tierra y al territorio.

#### **a) El caso del Parque Indoamericano, en la Ciudad de Buenos Aires**

El 3 de diciembre de 2010, centenares de familias ocuparon de forma pacífica varias hectáreas del Parque Indoamericano en Villa Soldati, al sur de la ciudad de Buenos Aires, en reclamo de viviendas debido al aumento de los alquileres en las villas. Una jueza en lo contravencional y de faltas de la Ciudad de Buenos Aires ordenó el desalojo del predio ocupado y delegó su ejecución en las fuerzas de seguridad que se llevó a cabo el desalojo, el día 7 de diciembre de 2010. En el operativo en concreto, en la que intervinieron la Policía Federal Argentina y la Policía Metropolitana reprimieron, persiguieron y golpearon a los ocupantes, y realizaron disparos con escopetas desde un puente cercano a la Villa 20. En dos lugares distintos del parque, pero con el mismo tipo de munición, se produjeron los asesinatos de Rosemary Chura Puña, boliviana, de 28 años, y de Bernardo Salgueiro, paraguayo, de 24. Una tercera persona, Emiliano Canaviri Alvarez, fue asesinada días después, el día 9 de diciembre de 2010, en el marco de los conflictos que se originaron por la re ocupación del Parque Indoamericano.

El jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, se negó a negociar<sup>39</sup> con los ocupantes a lo largo de todo el conflicto, en una postura que resulta incompatible con la resolución de un problema de tales características y dimensiones. Es más, consideró que los problemas de vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, se debían a la presencia de inmigrantes. Estos comentarios ya fueron analizados por el Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familias, en sus Observaciones Generales sobre Argentina, a las que nos remitimos.<sup>40</sup> Podemos agregar que la incorporación de un discurso xenófobo en el momento más crítico de los acontecimientos, cuando las víctimas fatales eran de origen boliviano y paraguayo, constituyó, además de un acto discriminatorio e incriminatorio, un desatino político mayúsculo que sólo agudizó la tensión.

#### **b) El caso del Ingenio Ledezma, en la Provincia de Jujuy.**

El día 28 de julio de 2011, en la Provincia de Jujuy se llevó adelante una brutal represión durante el desalojo de un predio en la localidad de Libertador General San Martín, en la mencionada Provincia. Ese operativo policial provocó la muerte de cuatro personas. Días anteriores un grupo de tres mil personas habían ocupado distintos terrenos ante la falta de respuestas a la falta de vivienda o alternativas para el acceso a ella. La justicia de Jujuy habilitó el uso de la fuerza a través de una orden de desalojo y delegó en la Policía su ejecución.

Algunos hechos de violencia con gran impacto socio-político entre las que se encuentra la relacionada con el Parque Indoamericano, han marcado el comienzo de importantes procesos de reforma policial. Luego de esos sucesos, el Ejecutivo nacional ratificó la política de no represión que venía impulsando desde el año 2003,

---

<sup>39</sup> El jefe de Gobierno porteño declaró: “No vamos a ceder, no vamos a negociar”, y reivindicó que en materia de vivienda su gobierno “**ha hecho más de lo que se había hecho en los últimos diez a quince años**”. *Página/12*, “Macri le echó la culpa a 'la política migratoria descontrolada'”, 9 de diciembre de 2010.

<sup>40</sup> CMW/C/ARG/CO/01, Comité de Trabajadores Migrantes y sus familias, observaciones por Estado, Argentina, distribución 23 de septiembre de 2011

pero esto resulta insuficiente mientras no se vuelque en un protocolo obligatorio de actuación y no se involucren en este cambio cultural la justicia y las policías provinciales. El gobierno nacional debe trabajar con las provincias para definir protocolos que prohíban el uso de armas de fuego en estos ámbitos de actuación, dispongan la presencia de interlocutores políticos y contemplen situaciones de particular vulnerabilidad como las de las personas que resisten a un desalojo.

### **c) Los casos de las comunidades indígena Potae Napocna Navogoh- La Primavera, Chuschagasta y Currumil**

En noviembre de 2010, integrantes de la comunidad indígena toba La Primavera o Qom Navogoh realizaron una corte de una ruta nacional en la provincia de Formosa en reclamo por la restitución de sus tierras. Como consecuencia, se desató una feroz represión policial que causó la muerte de Roberto López y graves heridas a Samuel Garcete, decenas de heridos de variable gravedad, detenciones prolongadas y continuó con la quema de las viviendas junto a las pertenencias de los miembros de la comunidad. Esta comunidad, viene hace años reclamando a la provincia y a la nación el cumplimiento efectivo de su derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras indígenas sin obtener resultados. Al día de la fecha, la comunidad no puede acceder a una parte de su territorio porque se encuentra ocupado por terceros no indígenas, a otro sector porque allí se delimitó el Parque Nacional Río Pilcomayo y a otra área que ha sido cedida a una Universidad Nacional.

En el caso de la *Comunidad Indígena Chuschagasta* en la provincia de Tucumán, en la jornada del 12 de octubre de 2009 —como brutal respuesta a las acciones legales que está llevando adelante esa comunidad en la justicia federal tucumana para exigir que se reconozca su territorio ancestral—, un integrante de la comunidad Chuschagasta fue asesinado y otros cuatro sufrieron heridas de bala<sup>41</sup>. Este hecho sucedió en el contexto del inicio del relevamiento territorial ordenado por la ley 26.160<sup>42</sup>.

En el caso de la comunidad Currumil en Aluminé (Neuquén), en el 2009 una magistrada dictó una orden de desalojo sobre el territorio de ocupación tradicional —que había sido cedido a un particular por la Dirección General de Tierras provincial—. En estas circunstancias, las fuerzas policiales, mediante el uso de palos y balas de gomas, reprimieron y desalojaron por la fuerza bruta a decenas de familias de su territorio ancestral. En un clima de extrema tensión en la que hubo varios heridos y se creó pánico en la población, la policía hasta quemó banderas del Pueblo Originario Mapuche que estaban levantadas en las viviendas, para incitar más la violencia. Además, el logko de la comunidad Currumil junto a otras personas resultaron detenidos e incomunicados.

Estas respuestas violentas frente a los reclamos sociales vienen acompañadas de reiteradas situación de amenaza y hostigamiento, a lo que se suma un *proceso de criminalización de los reclamos y conflictos sociales* desatado como respuesta a los intentos de comunidades por defender colectivamente sus derechos. De acuerdo con los Informes sobre la “Situación de los Derechos Humanos del Pueblo Mapuche en Neuquén” del Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en dicha

---

<sup>41</sup> Este hecho fue ampliamente difundido por la prensa argentina. A modo de ejemplo, tomando los medios de mayor circulación pueden verse las siguientes notas: “*Mataron a un dirigente indígena en una disputa por tierras en Tucumán*” Diario Clarín, 15/10/2009 <http://www.clarin.com/diario/2009/10/15/sociedad/s-02019071.htm>; “*Denunciaron otros desalojos indígenas en Tucumán*” Diario Clarín, 16/10/2009; “*El asesinato de Javier Chocobar*”, Diario Página/12, 20/10/2009, <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-133771-2009-10-20.html>; “*Asesinado el 12 de Octubre – Un miembro de la comunidad diaguita, muerto en un conflicto por tierras*”, Diario Página/12, 14/10/2009; “*Exigen justicia por un crimen en Chuscha*”, Diario La Gaceta (Tucumán), 30/10/2009 [http://www.lagaceta.com.ar/nota/349108/Policiales/Exigen\\_justicia\\_un\\_crimen\\_Chuscha.html](http://www.lagaceta.com.ar/nota/349108/Policiales/Exigen_justicia_un_crimen_Chuscha.html); “*Reclaman esclarecimiento del crimen ocurrido en Chuscha*”, Diario El Siglo (Tucumán), 21/10/2009 [http://www.elsigloweb.com/portal\\_ediciones/941/portal\\_notas/41636-reclaman-esclarecimiento-del-crimen-ocurrido-en-chuscha#](http://www.elsigloweb.com/portal_ediciones/941/portal_notas/41636-reclaman-esclarecimiento-del-crimen-ocurrido-en-chuscha#).

<sup>41</sup> Ver copia digital de Resolución de la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán de fecha 11/09/2009 en autos “*Chiarello, Dante V. y Chiarello, Silvia s/Extorsión y amenazas ilegales – Incidente de falta de acción promovido por los Dres. Poviña y Frías Silva*”, Expte N° 51.520/2008.

<sup>42</sup> Cabe señalar que, desde el año 2007 a la fecha, tanto los caciques como los principales referentes indígenas de la comunidad, vienen siendo víctimas de amenazas de muerte directa (además de ser denunciados civil y penalmente). Estas amenazas, pese a ser denunciadas en sede administrativa y judicial no se investigaron.



provincia hay más de 250 integrantes de las comunidades procesados por la justicia<sup>43</sup>. Al mismo tiempo, los lentos avances en las denuncias y causas iniciadas por las comunidades a raíz de estos hechos contrastan con el expedito curso que corre para las causas iniciadas por las otras partes. Ello, sumado a irregularidades -que han dado lugar a pedidos de juicio político y denuncias por parcialidad manifiesta a magistrados- implica en los hechos una vulneración al derecho a la protección judicial<sup>44</sup>.

En el caso de los pueblos indígenas, los asesinatos en el marco de sus reclamos por las tierras, las graves lesiones sufridas por cientos de víctimas, los múltiples procesos penales iniciados y la amenaza como metodología corriente no son un hecho aislado, sino la manifestación última de un proceso de despojo de sus tierras ancestrales. Desafortunadamente, el comienzo de los relevamientos territoriales en Tucumán alertó a los terceros con pretensiones sobre las tierras de las Comunidades, que reaccionaron violentamente, tanto a nivel judicial (promoviendo e influyendo para lograr desalojos a pesar de la ley) como a través de la ilegalidad de las amenazas, denuncias y presiones. Los procesos en perjuicio de las comunidades contaron con el apoyo directo de un amplio sector del Poder Judicial (ordenando los desalojos, negando sistemáticamente las pretensiones de la Comunidades y la aplicación tanto de la legislación interna del Estado como de la que surge de los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos), la policía local y la indiferencia de los poderes ejecutivos local y federal.

Las metodologías de amedrentamiento son variadas, resulta común el uso de mensajes de texto telefónicos, así como el envío de correos electrónicos con fuerte contenido amenazante, así como la publicación de comentarios en espacios virtuales. Las amenazas no se limitan a los dirigentes indígenas mismos, sino, que se hace generalmente extensivos a las familias. Joaquín Pérez, cacique de la Comunidad El Nogalito, del pueblo Lule de Tucumán recibió en su casa un sobre blanco conteniendo una cantidad de balas que alcanzaba el mismo número que los integrantes de su familia. El hecho denunciado ante la policía de la Comisaría de Villa Mariano Moreno de Tucumán. Fue tal la gravedad que, con mucho esfuerzo, se logró que la Fiscalía de Instrucción Penal de la IV<sup>o</sup> otorgara al Sr. Pérez una medida de protección (prohibición de acercamiento) en contra del particular Eduardo Morales, ya que muchas amenazas anónimas mencionaban e invocaban a esta persona. Sin embargo esta medida aún no se encuentra notificada.

El amedrentamiento también se hace extensivo a los abogados que defienden a las comunidades. En la Provincia de Tucumán, todos los abogados indígenas han sido denunciados (por las mismas partes que inician las causas contra dirigentes) ante el Comité de ética del Colegio de Abogados de la provincia, y en más de una oportunidad<sup>45</sup>. La poca seriedad de las denuncias, así como la inexistencia de pruebas sobre lo que alegan, hace que las mismas no prosperen, pero constituyen una vía de presión permanente sobre los abogados.

### **Recomendaciones**

1. *Adopte medidas para evitar que las respuestas estatales a los problemas y reclamos de DESC sea mediante el uso desproporcionado de la fuerza y la criminalización de los militantes sociales, referentes y defensores.*
2. *Adopte protocolos obligatorios de actuación para las fuerzas de seguridad ante conflictos sociales, sean desalojos, protestas, manifestaciones u otras formas de reclamo. Estos protocolos deben tener en cuenta, medidas de protección especial para mujeres, niños, indígenas,*

<sup>43</sup> Cfr. <http://odhpi.org/category/informes-odhpi/>.

<sup>44</sup> Está pendiente de resolución una solicitud de Medidas Cautelares de protección ante la CIDH, por parte de 10 Comunidades de la provincia (2009), que da cuenta del complejo cuadro de situación por la que las mismas atraviesan. En los informes del Estado al respecto el propio INAI ha aconsejado el allanamiento a la medida cautelar requerida por las comunidades, en una clara muestra de que el Estado no está en condiciones de brindar protección, garantizar derechos y responder ante la responsabilidad internacional asumida.

<sup>45</sup> Los abogados de ANDHES Darío Abdala, Valentina García Salemi, Daniel Carlorosi, Gustavo Paliza y Andrés Villafañe han sido denunciados, algunos de ellos en más de una oportunidad. También han sido denunciados ante el colegio de abogados, letrados que trabajan desde otros ámbitos junto a las comunidades como la Dra. María José Lobo Paz (INADI- Tucumán) y Carlos Garmendia (Observatorio de DDHH - Tucumán).

migrantes y otros grupos en situación de vulnerabilidad social e incorporar mecanismos de negociación y de solución de los conflictos de fondo vinculados con los DESC en articulación con organismos estatales competentes.

3. Asegure que dichos protocolos sean incorporados en normas con jerarquía suficiente como para garantizar su efectividad.
4. Adopte medidas para monitorear y controlar la actuación de los operadores de la justicia frente a los conflictos sociales y sensibilizarlos frente a los grupos en situación de vulnerabilidad social y sus reivindicaciones de derechos. En especial, en el sentido de que las conductas en una manifestación o reclamo no puede ser tratado igual que el crimen común u organizado y que no deben sobreutilizarse figuras penales con el objetivo de desincentivar los reclamos de derechos.
5. Promueva la adopción de reglas y protocolos similares por parte de las fuerzas de seguridad y los órganos jurisdiccionales a nivel provincial y local y adopte medidas para evitar regresiones en aquéllas jurisdicciones (como la Federal o la provincial) en las que se implementaron avances en tal sentido.
6. Promueva la existencia de mecanismos idóneos y efectivos para canalizar las demandas sociales de los grupos más desaventajados de la sociedad de manera de evitar la violencia y garantizar los derechos de quienes reclaman.
7. Promueva la generalización de la práctica adoptada en algunos procedimientos legales de separar a las fuerzas de seguridad interviniente en los desalojos como auxiliar de las investigaciones penales.
8. Investigue, de manera seria y diligente, y sancione en el ámbito penal y administrativo a los responsables de cometer abusos en los operativos y adopte medidas para evitar que personas con antecedentes de abusos vuelvan a participar en operativos de las mismas características.
9. Realice un seguimiento de la situación de salud de las personas heridas durante represiones o desalojos violentos y brinde tratamiento médico adecuado.
10. Adopte medidas para asegurar que antes de efectuar un desalojo se garantizará una vivienda alternativa para los grupos familiares.

## **2. Los derechos de las personas con discapacidad mental. Avances y deudas pendientes en el acceso y goce de sus derechos**

Tal como ha afirmado el Relator sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, la salud mental "(...) es uno de los componentes más manifiestamente descuidados del derecho a la salud"<sup>46</sup>.

Si bien Argentina ha ratificado la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante la CDPD) en 2008 y ha promulgado en diciembre de 2010 una normativa de avanzada en la materia, la Ley Nacional de Salud Mental (Nº. 26.657)<sup>47</sup>, las personas con discapacidad mental aún constituyen un grupo particularmente invisibilizado y marginado de la garantía del ejercicio de sus derechos fundamentales<sup>48</sup>, siendo la principal política pública dirigida a esta problemática la segregación de estas personas en instituciones psiquiátricas de tipo asilar.

---

<sup>46</sup> Informe del Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Paul Hunt, par. 9, U.N. Doc. E/CN.4/2005/51 (2005).

<sup>47</sup> La sanción de la Ley 26.657 fue impulsada por un importante número de organizaciones de la sociedad civil, particularmente familiares y personas usuarias de los servicios de salud mental, que dota a este instrumento de una importante legitimidad. La Ley en buena medida se ha inspirado en el paradigma social de la discapacidad consignado en la CDPD, y establece un piso mínimo de derechos humanos que deben ser garantizados a todas las personas con "padecimiento mental"

<sup>48</sup> La crítica situación de las personas usuarias de salud mental ha sido reconocido por diversos estudios, investigaciones, tal como el informe "Vidas Arrasadas: la situación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos" publicado por el Centro de Estudios Legales y Sociales y Mental Disability Rights International en 2008, y en algunos fallos judiciales tales como las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: "Tufano, Ricardo Alberto s/ internación", sentencia del 27 de diciembre de 2005 y "R., M. J. s/ insania", sentencia del 19 de febrero de 2008.

Si bien existen numerosas falencias por parte del Estado argentino en materia de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas con discapacidad mental, este informe focaliza dos problemáticas fundamentales que resultan pivote de nuevos avances en la materia. En primer término, **la exclusión social a las que son sujetas** las personas con discapacidad mental, consecuencia de la ausencia de respuestas estatales respetuosas de sus derechos. En segundo lugar, la **ausencia de mecanismos idóneos de participación** de las personas con discapacidad mental en los asuntos que les concierne, tales como el diseño e implementación de marcos normativos, políticas y programas para la protección y garantía de sus derechos.

#### a) Los recientes avances normativos

La sanción de la Ley 26.657 fue impulsada por un importante número de organizaciones de la sociedad civil, particularmente familiares y personas usuarias de los servicios de salud mental, lo que la dota de una importante legitimidad. La Ley en buena medida se ha inspirado en el paradigma social de la discapacidad consignado en la CDPD, y establece un piso mínimo de derechos humanos que deben ser garantizados a todas las personas con “padecimiento mental”

Así el marco jurídico que ha quedado conformado a partir de la ratificación de la CDPD y la sanción de la Ley de Salud Mental abre el juego para que se transforme el modelo hegemónico<sup>49</sup> de respuesta estatal a los problemas de la discapacidad mental ya que en conjunto contienen disposiciones que: i) pueden dar lugar a la revisión de las sentencias de insania e inhabilitación de las personas usuarias de los servicios de salud mental con base en el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas<sup>50</sup>, ii) limita las posibilidades de dictar medidas restrictivas de derechos y establece tiempos máximos de duración<sup>51</sup>; iii) promueve la superación de la institucionalización como principal respuesta a las necesidades de asistencia en salud mental<sup>52</sup>; iv) establece la adopción de un modelo de abordaje en salud mental de carácter interdisciplinar e intersectorial, basado en la atención primaria en salud y la inserción comunitaria; v) dispone el incremento del presupuesto nacional destinado a la atención en salud mental, la prohibición de la construcción de nuevos hospitales psiquiátricos y la paulatina sustitución de los existentes; vi) dispone la participación de las personas usuarias en la formulación e implementación de los marcos regulatorios, las políticas y los programas en la materia; vii) establece un control riguroso sobre las internaciones, particularmente en las internaciones involuntarias (criterios para efectuarlas y condiciones) bajo responsabilidad de un Órgano de Revisión, en tanto instancia de control externo<sup>53</sup>, entre otros.

El desafío consiste ahora en la efectiva implementación y respeto de los derechos, garantías y directrices de políticas públicas que emanan de este marco normativo.

---

49 El modelo hegemónico se caracteriza por la incapacitación, la medicalización, la estigmatización y la exclusión de las personas con discapacidad mental.

50 Ley Nacional de Salud Mental, art. 3 y art. 42 (que incorpora el art. 152 ter. al Código Civil y establece que las declaraciones de inhabilitación o incapacidad deberán especificar las funciones y actos que se limitan, procurando que la afectación de la autonomía personal sea la menor posible).

51 A través de la incorporación del art 152 ter del Código Civil mediante el art. 42 de la Ley de Salud Mental, “las declaraciones judiciales de inhabilitación o incapacidad deberán fundarse en un examen de facultativos conformado por evaluaciones interdisciplinarias. No podrán extenderse por más de TRES (3) años y deberán especificar las funciones y actos que se limitan, procurando que la afectación de la autonomía personal sea la menor posible”.

52 Uno de los grandes cambios que la CDPCD trae está en su artículo 12, donde reconoce como Principio Básico es que: “...Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida...”

53 Ley 26.657, art. 38, dispone la constitución del Órgano de Revisión en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa, con el objeto de proteger los derechos de las personas usuarias de servicios de salud mental, y prevé que esté integrado por los siguientes representantes: del Ministerio de Salud de la Nación; de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación; del Ministerio Público de la Defensa; de asociaciones de usuarios y familiares del sistema de salud; de los profesionales y otros trabajadores de la salud; y de organizaciones no gubernamentales abocadas a la defensa de los derechos humanos. El art. 22 de la misma ley, también crea la figura de abogado defensor.

**b) La persistencia del modelo “protector” como factor de exclusión social y privativo de derechos.**

A pesar de la normativa antedicha, las medidas judiciales restrictivas de derechos (capacidad jurídica, libertad ambulatoria, etc.) y la institucionalización de las personas con discapacidad mental siguen constituyendo la respuesta estatal por excelencia.<sup>54</sup>

Si bien la consecuencia más evidente de la práctica del confinamiento indefinido en hospitales psiquiátricos es la progresiva exclusión, segregación y marginalización de las personas con padecimientos mentales, este trato sin duda también incide en toda una dinámica de vulnerabilización de derechos económicos (capacidad de poseer, administrar, heredar, disponer y testar sus propios bienes), derechos laborales (en relación a las situaciones de vulnerabilización estructural en el marco de un trabajo equitativo, digno y remunerado) y el derecho a la familia (posibilidad de contraer matrimonio y hacerse cargo de sus hijos)<sup>55</sup>.

En efecto, las figuras legales destinadas al tratamiento jurídico diferencial de personas en función de un padecimiento mental contenidas en el Código Civil, específicamente aquellas que regulan la limitación y/o restricción de los derechos fundamentales tienen el efecto de obstaculizar e imposibilitar la toma de decisiones autónomas e independientes y la participación plena y efectiva en los espacios de ejercicio del poder, tanto en aquellos que hacen a su propio tratamiento de salud, como todos los otros que conforman la vida social. Estas medidas de “protección”, redundan en la vulnerabilización jurídica estructural de este colectivo, y no difieren en mucho de otras que se ejecutan en otros países del mundo y especialmente de la región latinoamericana<sup>56</sup>.

Ello pone en evidencia, este colectivo en particular, la interdependencia entre el acceso y goce de derechos civiles y políticos básicos y el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

En el sentido desarrollado, aún reconociendo algunos avances sobre este tema, en la Argentina aún persisten claras dinámicas de exclusión que se constituyen como un marco de vulnerabilización jurídica y social estructural, que además tiene su contraparte en las representaciones sociales y culturales que validan este abordaje discriminatorio hacia las personas en esta situación.

Asimismo, las normativas y políticas que proveen un abordaje institucional diferencial a las personas con padecimiento mental sin motivos razonables, que aún forman parte de la respuesta de las instituciones del Estado, además de no cumplir con el supuesto objetivos de protección de la persona en el que pretenden fundamentarse, también se constituyen como un factor de deterioro y de agravamiento de cualquier condición en el campo de la salud mental. El tratamiento debe tender a fomentar y apuntalar los vínculos sociales, reducir la deserción de los

---

54 Para dar cuenta de ello, cabe remitir al “Relevamiento de camas ocupadas en hospitales monovalentes, polivalentes y en dispositivos comunitarios del sector público en Argentina” (que presenta datos comparativos entre mayo de 2010 y mayo 2011) presentado por la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones que da cuenta la prevalencia de las políticas públicas tendientes a la institucionalización de las personas con padecimiento mental. El relevamiento muestra que en mayo de 2010 se ocuparon 1.551 camas psiquiátricas en instituciones monovalentes, 460 en hospitales polivalentes y 857 en dispositivos comunitarios. Si bien el informe presenta con optimismo algunas variaciones en las cifras del 2011, los cambios no son muy significativos. En mayo de 2011 estaban ocupadas 1.551 camas psiquiátricas en instituciones monovalentes, 8.914 en hospitales polivalentes y 837 en dispositivos comunitarios. Información disponible en: <http://saludmental.msal.gov.ar/>

55 Ejemplo de ello son los límites legales a la patria potestad: art. 264 bis del Código Civil de la Nación.

56 Véanse, Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Ximenes Lopes vs. Brasil”, Sentencia del 4 de julio de 2005, considerando 103°.

espacios de interacción, y construir un red de apoyo que incorpore activamente a la persona<sup>57</sup> para que no quede relegada a una situación de exclusión social que erosione sus capacidades cognitivas, afectivas y volitivas para desarrollarse de forma sana, digna e independiente en el futuro.

**c) La insuficiencia de mecanismos efectivos de participación de las personas con padecimiento mental en los asuntos que les conciernen**

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, al establecer el alcance del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental a través de la Observación General N° 14, reconoce como un aspecto muy importante “la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional” (par. 11). Para el caso, este señalamiento cobra especial relevancia en tanto que las personas usuarias de los servicios de salud mental en Argentina, se han visto afectadas por los desequilibrios de poder derivados de desigualdades en cuanto a conocimientos, experiencias y confianza en relación con los proveedores de los servicios.

El proceso de sanción de la Ley Nacional de Salud Mental se constituye en un proceso de reconocimiento de las personas usuarias de los servicios de salud mental como sujetos de derecho, y abre un importante escenario para que se establezcan mecanismos adecuados y ajustes razonables para que puedan participar en igualdad de condiciones en los asuntos que les compete.

Si bien algunas personas con discapacidad mental pueden presentar dificultad para tomar decisiones o dar a conocer sus preferencias, al respecto la CDPD establece una serie de disposiciones relacionadas con el derecho a ejercer la capacidad jurídica entre las que se encuentran explícitamente la toma de decisiones con apoyo.

Hasta el momento, el proceso de reglamentación de la Ley 26.675 ha presentado serias falencias en lo concerniente a los mecanismos de participación de las personas con discapacidad mental y de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en defensa de sus derechos, dado que no se contemplaron aspectos fundamentales como: tiempos prudenciales para la presentación de las propuestas; disposición y convocatoria a reuniones de trabajo y audiencias públicas; formatos accesibles para la redacción de los aportes; apoyos técnicos suficientes y adecuados para la asesoría de las personas usuarias, entre otros.

En lo atinente al diseño de políticas públicas que materialicen el paradigma social de la discapacidad contenido en la nueva ley, aún no se han creado los escenarios, ni los mecanismos de participación en los que las personas con discapacidad mental puedan participar con voz y voto.

## **Preguntas para el Estado**

1. *¿Qué medidas ha adoptado el Estado Argentino para documentar, centralizar y publicar la información cuantitativa y cualitativa sobre las internaciones voluntarias e involuntarias realizadas todo el territorio nacional?<sup>58</sup> - ¿Qué medidas adopta el Estado Argentino para*

---

<sup>57</sup> Ver la CDPD, artículos 19 (inclusión), 25 (salud) y 26 (rehabilitación).

<sup>58</sup> Al respecto cabe señalar que el art. 35 de la Ley 26.657 establece “ Dentro de los ciento ochenta (180) días corridos de la sanción de la presente ley, la Autoridad de Aplicación debe realizar un censo nacional en todos los centros de internación en salud mental del ámbito público y privado para relevar la situación de las personas

*adecuar las declaraciones judiciales de restricción a la capacidad jurídica al artículo 152 ter. del Código Civil de la Nación a la nueva normativa vigente?. - ¿Qué medidas ha adoptado el Estado argentino para la armonización de su normativa interna en el ámbito civil y sus políticas públicas a los presupuestos sobre plena capacidad establecidos por la CDPD?.*

2. *¿Qué avances ha alcanzado hasta el momento el Estado argentino para redirigir los recursos financieros desde las instituciones psiquiátricas de tipo asilar hacia el sistema de atención primaria inserta en la comunidad?.*
3. *¿Qué medidas ha adoptado hasta el momento el Estado argentino para consolidar la agenda política en materia de salud mental como un eje transversal dentro del esquema general de trabajo de otras instituciones con competencias respecto de la garantía todos los DESC de las personas con discapacidad mental?.*
4. *¿Qué medidas ha adoptado el Estado para diseñar, establecer y adecuar mecanismos de participación de las personas con discapacidad mental considerando las barreras que tradicionalmente han generado su exclusión?.*

### **Recomendaciones**

1. *Adopte todas las medidas necesarias tendientes a la adecuación de todas las declaraciones judiciales de restricción a la capacidad jurídica (pasadas y futuras) al marco legal vigente (la menor restricción y el mayor sistema de apoyo para que la persona pueda ejercer su autonomía al máximo posible). - Adopte las acciones positivas necesarias para la aceleración de la redistribución de los recursos económicos desde el financiamiento del sistema de instituciones asilares al de atención en salud inserta en la comunidad.*
2. *Adopte medidas para efectivizar y monitorear la articulación interinstitucional e intersectorial de todos los órganos del Estado con competencia sobre los DESC para lograr el pleno goce, acceso y ejercicio igualitario y equitativo por parte de las personas con padecimiento mental.*
3. *Instrumente mecanismos y medidas para asegurar que las personas con padecimiento mental y las organizaciones que las representen puedan participar en todas las etapas del proceso de elaboración, aplicación y vigilancia de la legislación, regulaciones, políticas, programas y servicios asistenciales y de rehabilitación, así como en las políticas y los programas de carácter más general, que propendan a la plena inclusión e integración de las personas con discapacidad mental en la sociedad, considerando que el derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos<sup>59</sup>.*

### **IV. LA DESIGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES (ART.3)**

En primer lugar debemos señalar que la omisión del Estado Argentino de relevar y producir datos desglosados con una adecuada perspectiva de género o sensible a cualquier otro tipo de condición

---

*internadas, discriminando datos personales, sexo, tiempo de internación, existencia o no de consentimiento, situación judicial, situación social y familiar, y otros datos que considere relevantes". Vencido el plazo, aún no se conocen formalmente si este proceso fue adelantado por arte de la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones.*

<sup>59</sup> En particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación.

determinante de desigualdad sustantiva, carece de los elementos esenciales para planificar y encarar políticas públicas efectivas para revertir las desigualdades existentes<sup>60</sup>.

La falta de políticas públicas con perspectiva de género en general, y en políticas sociales<sup>61</sup> en particular, obsta al efectivo acceso y goce de los DESC por parte de las mujeres y las sitúa en una situación de desigualdad respecto a los varones. El Estado debe procurar activamente revertir las brechas en el goce de DESC y para ello debe poder conocer la situación, analizar sus causas y a partir de allí, plantear la mejor manera de incidir en ella.

La ausencia de datos dificulta la posibilidad de realizar en este informe un diagnóstico acabado del impacto diferenciado sobre la vida de las mujeres de la totalidad de las violaciones e incumplimientos del Estado Argentino a los derechos económicos, sociales y culturales de la población argentina que se relevan. Consecuentemente concentraremos el análisis de este acápite al campo del empleo y la violencia doméstica, y daremos cuenta asimismo en el informe respecto a algunos aspectos puntuales de la salud de las mujeres.

## **1. Desigualdad en el empleo**

Las situaciones relacionadas con el empleo en las que se verifican desigualdades entre varones y mujeres son diversas y están interrelacionadas. Por un lado el acceso de las mujeres a la educación y capacitación en condiciones de igualdad con los varones, su mejor desempeño y la acumulación de credenciales educativas, no se traduce en igualdad en el acceso, la promoción y la remuneración en el empleo. Por el contrario, las posibilidades de desempleo y subocupación son más altas en las mujeres que en los varones, persisten situaciones de segregación vertical y horizontal, así como brechas salariales y en la seguridad social. Estas desigualdades son en gran parte explicadas por la ausencia de políticas públicas y normativa vinculadas con el cuidado que permitan la articulación entre las responsabilidades laborales y las responsabilidades familiares que suelen recaer sobre las mujeres. Por otro lado, el servicio doméstico remunerado que es la principal ocupación de las mujeres de ingresos bajos, se rige por normas discriminatorias.

### **a) La situación de las mujeres en el mercado de empleo sigue indicando grandes disparidades en las tasas de ocupación masculina y femenina**

Hoy existe una desigualdad sustantiva entre varones y mujeres en el campo del empleo. Por un lado, a pesar del proceso de reactivación económica que caracterizó al período 2003-2007 las mujeres siguen teniendo más probabilidades de estar desempleadas y la subocupación horaria disminuyó menos intensamente para las mujeres que para los varones<sup>62</sup>. Por otro lado, a diferencia de años anteriores que venía incrementándose notablemente, las tasas de actividad femenina se han mantenido estables durante los últimos 3 años, y además este comportamiento difiere notablemente según el nivel educativo de las mujeres. Durante el período 2008-2010, las mujeres de menor nivel educativo continúan teniendo una menor participación en el mercado laboral presentando una tasa de actividad del 23% contra un 80,7% de las mujeres con niveles educativos más altos<sup>63</sup>. Asimismo, las que poseen menor nivel educativo son mucho más vulnerables a sufrir la subocupación horaria y, en menor medida, el desempleo. Sin embargo, las mayores posibilidades de ingreso en el mercado laboral de las mujeres más educadas no significan que logren paridad en la incorporación de los distintos sectores económicos<sup>64</sup> y aquellas que no concluyeron el nivel medio, acceden a ocupaciones de bajo nivel de calificación, como

<sup>60</sup> Esto fue advertido incluso por el Comité CEDAW en sus Observaciones finales de 2010 para Argentina. Ver COMITÉ CEDAW, *VI informe sobre el cumplimiento de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer presentado ante el CEDAW. República Argentina. Período: años 2004 a 2007*, 46° período de sesiones, julio de 2006, CEDAW/C/ARG/CO/6, párr. 18.

<sup>61</sup> Considerando tales aquellas relacionadas con salud, educación, acceso a la tierra, vivienda, servicios públicos, empleo y seguridad social.

<sup>62</sup> E.L.A. – EQUIPO LATINOAMERICANO DE JUSTICIA Y GÉNERO (2009), “El derecho al trabajo y a la ocupación de las mujeres”, op.cit. De acuerdo con datos actuales –correspondiente al segundo trimestre del 2010- el 6,9% de los varones está desocupado contra el 9,1% de las mujeres. Asimismo, las mujeres siguen teniendo más probabilidades de estar subocupadas: lo está el 12,5% de las mujeres, contra el 7,9% que los varones.

<sup>63</sup> Fuente: ELA en base a la Encuesta Permanente de Hogares – INDEC.

<sup>64</sup> Una cuarta parte de mujeres con estudios superiores se desempeña en tareas “operativas o no calificadas”.

asalariadas privadas o a cuenta propia no calificadas. Asimismo, la información disponible parece indicar que hay una situación sostenida de mayores dificultades de las mujeres mayores para insertarse en el mercado de empleo.

Asimismo, la brecha de género en el ingreso se ha mantenido en estos años, y como podemos observar la desigualdad es mayor en el grupo con menor educación. Y, si bien los datos se refieren solo a la ocupación principal, dan cuenta de una situación de desigualdad en los ingresos.

Brecha de género en el ingreso y la cantidad de horas de trabajo de la ocupación principal. Total aglomerados urbanos. Tercer trimestre. El valor 1 representaría la equidad absoluta.

	2003	2006	2008	2003	2006	2008
No completó la media	0.48	0.57	0.53	0.73	0.66	0.71
Medio completo y Terciario incompleto	0.66	0.64	0.66	0.76	0.78	0.78
Terciario completo	0.64	0.63	0.66	0.77	0.76	0.71
Total	0.70	0.71	0.70	0.75	0.72	0.74

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de EPH. INDEC

#### **b) Brechas en el empleo de las mujeres: segregación vertical, horizontal y brechas salariales**

La reactivación económica experimentada a partir del 2003 tampoco sirvió para modificar de un modo verificable la distribución ocupacional consolidada en décadas anteriores. La segregación ocupacional femenina, esto es, la sobre representación de las mujeres en determinadas actividades, persiste aun cuando la tasa de ocupación de las mujeres se ha incrementado. Al mismo tiempo, se mantiene una gran concentración femenina en los servicios sociales y comunales, y en la administración pública.

Por su parte, la segregación ocupacional vertical evidencia otro de los mecanismos que generan condiciones desiguales para mujeres y varones en el mercado laboral. Este tipo de segregación implica que, dentro de una determinada rama de actividad, las mujeres ocupan puestos jerárquicos, directivos, especializados, y lugares de decisión en menor medida que los varones. En Argentina, la inserción laboral de las mujeres ha aumentado fuertemente en las últimas décadas, y hoy llega al 47%<sup>65</sup>. Sin embargo, el porcentaje de mujeres en el máximo cargo ejecutivo (CEO/Presidente/General Manager) de las grandes empresas es tan sólo del 4%.<sup>66</sup> En parte, esto sucede por la acumulación de las responsabilidades que tienen las mujeres con el cuidado de los niños y los ancianos y la reproducción de estereotipos de género asociados con la docilidad, la maternidad e incluso la inferioridad, que limitan la posibilidad de las mujeres a ocupar espacios de poder y decisión. El sector privado parece ser uno de los espacios donde se hace más notoria la sub-representación de las mujeres. En las cámaras empresariales argentinas, sobre una muestra de 99 cámaras (74% del total registradas por el Ministerio de Trabajo de la Nación), encontramos que sólo en el 3% hay mujeres en el cargo jerárquico de máximo nivel. La presencia de mujeres aumenta levemente en las comisiones directivas al 6%<sup>67</sup>.

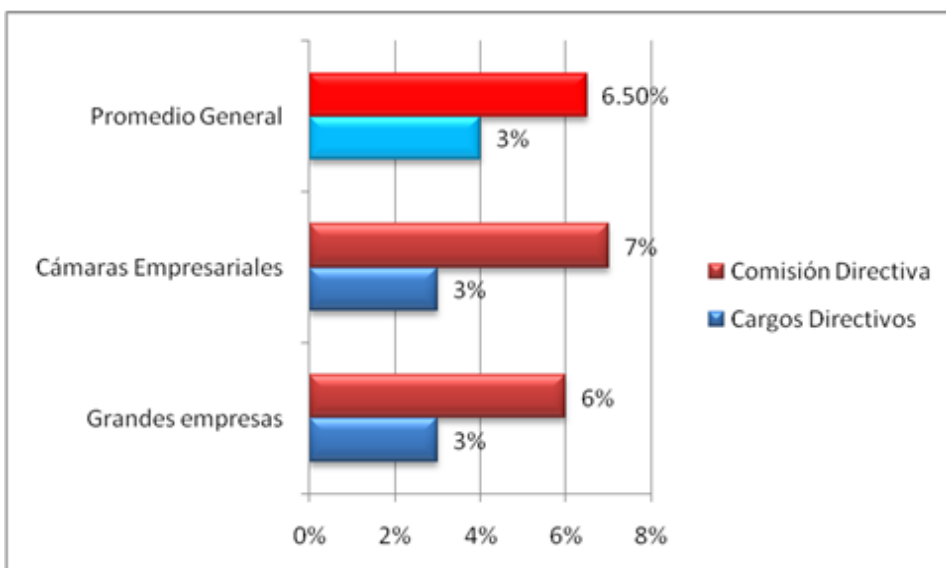
#### **Porcentaje de mujeres en el Sector Empresarial**

<sup>65</sup> <http://www.undp.org.ar/docs/prensa/NotasArgentinafinal-1.pdf>

<sup>66</sup> "Sexo y poder en Argentina", informe ELA 2010.

<sup>67</sup> "Sexo y poder en Argentina", informe ELA 2010.





Fuente: elaboración propia a partir de los datos surgidos en el relevamiento durante Mayo 2010

Al considerar las posibles causas, se observa sobrepresencia femenina en empleos de tiempo parcial y subrepresentación en posiciones de altos niveles jerárquicos. Sin embargo, debe considerarse que el hecho de que haya un acceso diferencial a los cargos jerárquicos y a ocupaciones de tiempo completo no es de por sí explicativo de las brechas salariales. Un estudio efectuado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación de Argentina constató que a iguales condiciones de jerárquicas e igual carga horaria persisten brechas salariales entre varones y mujeres, y que se agudizan para el sector privado.<sup>68</sup>

Finalmente, cuando se hacen comparaciones en lo que se refiere al ingreso horario para determinadas categorías ocupacionales, siempre hay que considerar que la elección de trabajar menos horas por parte de las mujeres o de interrumpir su participación en el mercado laboral a lo largo del ciclo de vida (en los años reproductivos) no es una libre elección. Muy por el contrario, está condicionada por los mandatos sociales que determinan las decisiones individuales de las personas de ambos sexos y por la ausencia de servicios proveer del cuidado que requieren los integrantes dependientes del hogar (menores, adultos mayores, personas con discapacidades).<sup>69</sup>

### c) La inserción laboral de las mujeres en ocupaciones informales y precarias tiene un impacto directo en el sistema previsional

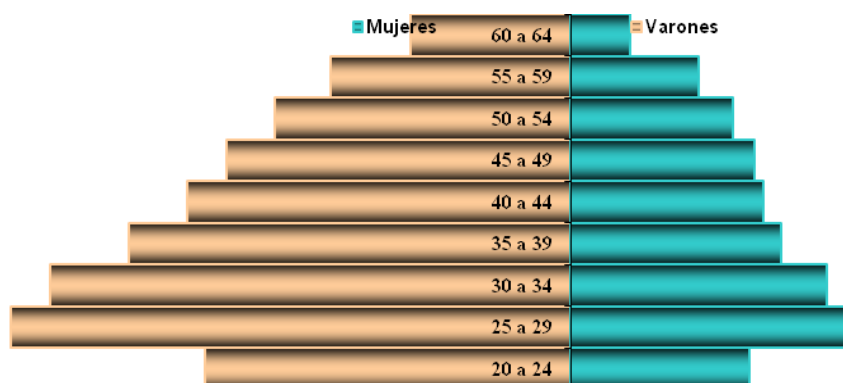
Otro dato contundente que demuestra que las beneficios de la reactivación económica no alcanzan a mujeres y varones de la misma manera es que la brecha en el acceso a la seguridad social entre los y las asalariadas no se ha modificado sustancialmente. Si bien se produjo una disminución del trabajo asalariado no registrado, siguen existiendo importantes brechas entre varones y mujeres: en el 2003 el 50,7% de las asalariadas entre 25 y 64 años no tenía descuento jubilatorio contra un 38% de varones para la misma edad, para el año 2008 el 38% de las asalariadas no tenía descuento contra casi el 28% de los varones (ELA, 2010).

El examen de la pirámide poblacional de los aportantes al sistema de jubilaciones y pensiones permite llamar la atención sobre las desigualdades de género en el acceso a las ocupaciones con cobertura de seguridad social. El siguiente gráfico muestra la relación entre aportantes al sistema de jubilaciones y pensiones y el sexo.

<sup>68</sup> No obstante el reducido número de casos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares que no permiten ser concluyente, se observa que a iguales condiciones de jerarquía (por ejemplo, directores, jefes) persisten brechas salariales importantes. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2005): "Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres: segundo trimestre de 2005", Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires.

<sup>69</sup> Pautassi L. y Rodríguez Enríquez C. (2004): Vulnerabilidad laboral, instituciones sociales y género en Argentina, Taller de discusión sobre informalidad y género en la Argentina, WIEGO-CIEPP, Buenos Aires.

### Aportantes al SIJyP según sexo por grupo de edad, marzo 2007.



Fuente. ELA 2009. Elaboración propia sobre la base del Boletín de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007.

#### **d) El trabajo reproductivo: las responsabilidades familiares y ausencia de políticas públicas vinculadas con los servicios de cuidado para personas dependientes del hogar tiene efectos muy directos sobre la inserción laboral de las mujeres y su autonomía económica**

Gran parte de las diferencias en las oportunidades y condiciones de empleo entre hombre y mujeres reseñadas precedentemente, así como las desigualdades entre las mujeres según nivel económico educativo y edad, se explican por la falta de políticas de cuidado que permitan articular las responsabilidades familiares con las laborales (para varones y mujeres) y una distribución más igualitaria entre varones y mujeres en dichas tareas.

De acuerdo con el Comité DESC, el art. 3 del PIDESC leído en conjunto con el apartado a) del artículo 7, prescribe el deber del Estado de “reducir las limitaciones que encuentran hombres y mujeres para armonizar las obligaciones profesionales y familiares, promoviendo políticas adecuadas para el cuidado de los niños y la atención de los miembros de la familia dependientes” (Comité del PIDESC, Observación General 16, La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párrafo 24). Los compromisos asumidos por el Estado en las últimas dos Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe refuerzan y complementan dicho deber<sup>70</sup>. No obstante, en Argentina estos compromisos no se han traducido en leyes, políticas y nuevas formas de intervención estatal.

<sup>70</sup> De acuerdo con los consensos acordados entonces el Estado debe: a) Adoptar todas las medidas necesarias, especialmente de carácter económico, social y cultural para – asumir –“la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como objetivo de la economía y responsabilidad pública indelegable (Punto xxvii del Consenso de Quito agosto 2007); b) Adoptar todas las medidas de política social y económica necesarias para avanzar en la valorización social y el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado prestado por las mujeres en la esfera doméstica y del cuidado (Consenso de Brasilia, julio 2010); c) Fomentar el desarrollo y el fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado, basados en el reconocimiento del derecho al cuidado para todas las personas y en la noción de prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre hombres y mujeres, y fortalecer el diálogo y la coordinación entre todas las partes involucradas (Consenso de Brasilia, julio 2010); d) Adoptar políticas que permitan establecer o ampliar las licencias parentales, así como otros permisos de cuidado de los hijos e hijas, a fin de contribuir a la distribución de las tareas de cuidado entre hombres y mujeres, incluidos permisos de paternidad irrenunciables e intransferibles, que permitan avanzar en la corresponsabilidad (Consenso de Brasilia, julio 2010).

El poco interés estatal en abordar esta problemática se observa en la falta de datos relativos a la magnitud y distribución del trabajo reproductivo que realizan las mujeres. El Estado argentino posee únicamente información aislada a través de estudios de casos, de carácter cualitativo<sup>71</sup>.

Las políticas públicas destinadas a atemperar los efectos de la desigualdad que se genera por la exclusividad del trabajo reproductivo a cargo de las mujeres puede ser objeto de diversas críticas. Por un lado, la regulación existente es poca y pobre, además de estar altamente estereotipada, signando como beneficiarias exclusivas a las mujeres. En general, sólo se protege a la mujer trabajadora asalariada del sector formal de la economía, aunque de una manera sesgada se contempla el periodo de gestación, alumbramiento y lactancia. Por ello, un gran contingente de trabajadores/as no tiene ningún tipo de protección y cobertura. Asimismo, hay muchas responsabilidades de cuidado vinculadas con otros integrantes de las familias (personas con discapacidades y adultos mayores) o incluso con hijos e hijas pero que no se encuentran contempladas legalmente.

En efecto, en Argentina únicamente se contemplan algunas políticas de conciliación para trabajadoras formales insertas en trabajos asalariados. Por medio de la Ley de contrato de Trabajo (LCT) se impone a los empleadores del sector privado la obligación de proveer salas maternales y guarderías cuando emplearan un mínimo de 50 mujeres, no bastando con un mínimo de 50 trabajadores (art. 179, Ley 20.744/76), norma que nunca fue reglamentada. Algunos convenios colectivos de trabajo aislados reconocen el derecho de los trabajadores a contar con una guardería o a recibir una compensación económica en el caso en que éstas no existan<sup>72</sup>.

Así la estrategia de “conciliación” de responsabilidades a través de las guarderías y jardines de las empresas donde trabajan las madres ocupa un lugar residual. Del mismo modo, y exclusivamente para las trabajadoras formales, se contempla el derecho a licencia por nacimiento, que comprende noventa días (cuarenta y cinco días anteriores, y cuarenta y cinco posteriores al parto), durante la cual el salario de la trabajadora es reemplazado por una asignación familiar de igual monto y a cargo del sistema de seguridad social. Para el padre se permite sólo dos días por nacimiento, dejando en claro el supuesto de que los hijos e hijas son responsabilidad casi exclusiva de las mujeres. También habilita los permisos para lactancia de los menores durante el primer año de vida. A su vez, en la LCT no existen disposiciones explícitas referidas a períodos de licencia para el cuidado de hijos/as y otros integrantes de la familia a causa de enfermedades. La única excepción es la opción de ejercer voluntariamente el estado de excedencia por causa justificada debido a la necesidad de cuidar a un/a hijo/a enfermo/a menor de edad que la trabajadora tenga a su cargo (art. 183, LCT)<sup>73</sup>.

A diferencia de las relaciones de empleo reguladas por la LCT la regulación del empleo público es potestad de cada uno de los gobiernos provinciales y/o locales. En esa capacidad, las autoridades locales han regulado las licencias de sus empleadas y empleados públicos y, en ocasiones, se han incluido plazos mayores a los previstos por la legislación general.<sup>74</sup>

Es importante tener en cuenta que los procesos de envejecimiento de la población sobrecargan el trabajo de cuidado de las familias, en especial de las mujeres.

Esta ausencia de regulación y políticas adecuadas produce que los servicios de cuidado queden librados a los arreglos particulares de cada familia, lo que genera notables desigualdades en las posibilidades de

---

<sup>71</sup> Existen ciertos avances que se han efectuado con algunas encuestas de uso del tiempo (año 2005 para la ciudad de Buenos Aires) que tampoco ha logrado mantener su periodicidad.

<sup>72</sup> Pautassi, L.; Faur E.; Gherardi, N. (2004): “Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad”, *Serie Mujer y Desarrollo* N° 56, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

<sup>73</sup> Esta opción sólo puede ser ejercida por la madre, con la excepción de los convenios colectivos de Trabajo que incluyen prescripciones que facultan al padre a hacer uso de ella, como se detalla en Pautassi, Faur y Gherardi (2004).

<sup>74</sup> Gobiernos municipales como en el Partido de Morón y dependencias como la Defensoría General de la Nación han aprobado normas que otorgan a los varones períodos mayores para la licencia en caso de nacimiento o adopción de niños, llegando a dos semanas. Para un desarrollo de este tema, véase: ELA (2009).

empleo entre mujeres según su nivel de ingreso.<sup>75</sup> Vale aclarar, que también es limitada la cobertura de los establecimientos escolares públicos de doble jornada<sup>76</sup> así como las vacantes en establecimientos públicos para el nivel inicial (se desarrolla este punto con mayor profundidad en el apartado del derecho a la educación).

La consecuencia de esta ausencia de políticas públicas y normativa vinculada con el cuidado, repercute claramente en el derecho al trabajo de las mujeres.

**e) El servicio doméstico remunerado es un sector discriminado que representa un ámbito de ocupación prioritaria para las mujeres de los sectores más desfavorecidos**

Un ejemplo elocuente de un sector que recibe un tratamiento discriminatorio en la regulación de la actividad es el servicio doméstico remunerado, una de las principales ocupaciones de las mujeres de escasos recursos que se caracteriza por tener las peores condiciones de trabajo, salario y protección social. Se trata, de un trabajo brindado en el 90% de los casos por mujeres que realiza tareas de atención del hogar (limpieza, cocina, compras) y, frecuentemente y de manera simultánea, cuidado de los hijos e hijas menores de sus empleadores en los horarios extraescolares.<sup>77</sup> El servicio doméstico explica el 18.7% de la ocupación femenina mayor de 14 años. Cuando el universo de análisis es el sector privado, el empleo en servicio doméstico representa el 2% de las asalariadas, con diferencias importantes entre el Gran Buenos Aires (GBA, aproximadamente el 30%) y el noreste argentino (NEA, aproximadamente el 41%).<sup>78</sup>

Las mujeres trabajadoras del servicio doméstico se caracterizan por ser en mayor proporción jefas de hogar y por tener un nivel educativo significativamente más bajo que las asalariadas del sector privado: más de las tres cuartas partes no concluyó el nivel medio. Finalmente, es mayor la proporción de migrantes internas y de otros países, en relación con el resto de las asalariadas.<sup>79</sup>

Estas trabajadoras están excluidas de las disposiciones de la ley de contrato de trabajo, se encuentran reguladas por medio de un Estatuto Especial aprobado en el año 1956 (decreto 326/56) que les reconoce menores derechos que al resto de los trabajadores. Entre otras cuestiones indicativas de la discriminación de la que son objeto cabe mencionar las siguientes: cuentan con una menor indemnización por despido, una jornada laboral más prolongada y no acceden al sistema de asignaciones familiares a excepción de la asignación universal por hijo. Además, este sector de trabajadoras tampoco goza de protección y licencia por maternidad ni de permiso de lactancia aun cuando se trate de relaciones de empleo registradas, que de todos modos constituyen la minoría. En la actualidad existe un proyecto de ley que realiza una equiparación de derechos y que cuenta con media sanción por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación, pero aún no ha sido aprobado por la Cámara de Senadores.

---

<sup>75</sup> E.L.A. – EQUIPO LATINOAMERICANO DE JUSTICIA Y GÉNERO (2009) “El derecho al trabajo y a la ocupación de las mujeres”. En E.L.A. (2009) *Informe sobre Género y Derechos Humanos, Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2009. Se ha conformado un nicho aprovechado desde la oferta privada mercantil de servicios de cuidado que segmenta el acceso de la población según su nivel socio-económico y regiones geográficas. En el caso del jardín de infantes la situación es aún más compleja: solamente el 2.5% de los niños y niñas asisten a instituciones públicas que ofrecen este tipo de servicio.

<sup>76</sup> En el caso de los jardines maternos, en el año 2009 solo el 10.6% de los niños y niñas concurre a establecimientos públicos de jornada doble.

<sup>77</sup> Rodríguez Enríquez, C. (2007): “La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay”, Unidad Mujer y Desarrollo Santiago de Chile: CEPAL. Documento preparado para ser presentado en la X Conferencia Regional de la Mujer, Quito, Ecuador.

<sup>78</sup> Ver ELA (2009): “El derecho al trabajo y a la ocupación de las mujeres” en Informe sobre Género y Derechos Humanos, Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina, editorial Biblos, Buenos Aires, pág 239.

<sup>79</sup> Asimismo, resulta relevante destacar que se encuentra vigente en Argentina un régimen de promoción de la regularización del empleo doméstico y reducción impositiva que beneficia a los empleadores y empleadoras de este servicio: consiste en un régimen de créditos fiscales por el cual los contribuyentes del impuesto a las ganancias pueden deducir a los efectos de su declaración impositiva el costo de los aportes y contribuciones realizadas por los empleados y empleadas al régimen especial de seguridad social para empleadores del servicio doméstico. Sin embargo, aun con este régimen de reducción impositiva se lograron avances poco significativos: el porcentaje de empleadas ocupadas sin registro se redujo del 90% en el año 2005 al 81.90% en 2006.

Asimismo, según datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), y tras una fuerte campaña de promoción de la registración laboral, el porcentaje de empleadas del servicio doméstico ocupadas informalmente se redujo del 90 por ciento en el año 2005 a 81,90 por ciento en el año 2006, último año del que contamos con datos oficiales sobre el tema.

#### **Preguntas para el Estado:**

1. *Brinde información estadística actualizada contemplando acceso a los DESC según variables tales como sexo, identidad de género, pertenencia étnica, situación socio-económica, y aquellas otras que sirva para abordar adecuadamente la desigualdad de acceso en las distintas materias.*
2. *¿Qué medidas ha adoptado para cumplir con el art. 3 del PIDESC en relación con el apartado a) del art. 7 según lo interpreta el Comité en su OG 16? Y ¿Qué medidas ha adoptado para la difusión e implementación de los compromisos asumidos en el Consenso de Quito (2007) y en el Consenso de Brasilia (2010) en materia de políticas de conciliación entre trabajo y familia así como de distribución de responsabilidades familiares?*
3. *¿Qué estrategias de alcance nacional ha impulsado el Poder Ejecutivo para la implementación de políticas de cuidado de niños y niñas, especialmente de los más pequeños, del cuidado de personas con discapacidades y de adultos mayores? ¿Se han promovido acciones que impulsen medidas de reformas legislativas –vía reformas en el marco del derecho individual del trabajo o por vía de la negociación colectiva- que incorporen derechos al cuidado? (licencias parentales, inclusión de los adultos mayores como sujetos de cuidado por parte de los trabajadores activos; obligación de prestación de servicio de cuidado, reformas en régimen de empleo doméstico remunerado, entre otras).*
4. *¿Qué razones justifican el tratamiento diferenciado respecto de las trabajadoras del servicio doméstico*
5. *¿Qué medidas planea aplicar el Estado para garantizar un tratamiento igualitario de las trabajadoras del servicio doméstico?*
6. *¿Qué medidas ha adoptado para la regularización del empleo en ocupaciones altamente feminizadas, incluyendo el servicio doméstico remunerado más allá de las iniciativas para el registro de estas trabajadoras?*
7. *¿Qué medidas ha adoptado para promover de un modo efectivo la incorporación de las mujeres en el mercado laboral en ocupaciones formales y protegidas?*
8. *¿Qué medidas ha adoptado para promover el ingreso de las mujeres en todos los sectores de la economía en paridad con los hombres?*

#### **Recomendaciones**

1. *Adopte medidas para la efectiva disminución del trabajo informal de las mujeres y la superación de las situaciones de discriminación ocupacional que enfrentan las mujeres*
  2. *Garantice la existencia y disponibilidad de servicios de cuidado para niños y niñas menores y para otras personas dependientes de la familia para el conjunto de la población y no sólo vinculados con el empleo formal asalariado.*
  3. *Produzca información adecuada sobre los servicios e infraestructura de cuidado que facilitarían la incorporación plena de las mujeres al empleo.*
  4. *Adopte acciones concretas para disminuir el trabajo informal en el sector del servicio doméstico remunerado.*
  5. *Promueva la reforma de aquellas normas que consagran un trato desigual en perjuicio de las trabajadoras del servicio doméstico. Al respecto, en el plazo más breve posible, adopte las medidas legislativas pertinentes para garantizarles a estas trabajadoras los mismos derechos que al conjunto de los asalariados.*
- 2. La violencia contra las mujeres como un aspecto de la discriminación que padecen. Restricción a partir de la violencia al goce y ejercicio de sus derechos fundamentales contenidos en el PIDESC**

El Comité, en la Recomendación General 16, ha dicho que el artículo 3 del Pacto, leído juntamente con el artículo 10.1, obliga a los Estados Partes, a proporcionar a las víctimas de violencia en el hogar, que son principalmente mujeres, el acceso a un alojamiento seguro, así como a los oportunos remedios y recursos y a la reparación de los daños y perjuicios de orden físico, mental y moral. La violencia de género, en palabras del Comité, “constituye una forma de discriminación que va en menoscabo de la aptitud para disfrutar de los derechos y libertades y, en particular, de los derechos económicos, sociales y culturales en pie de igualdad. Los Estados Partes deben tomar disposiciones apropiadas par eliminar la violencia contra hombres y mujeres y actuarán con la diligencia debida para prevenir, investigar, mediar, castigar y obtener reparación por los actos de violencia cometidos contra ellos por actores privados.”<sup>80</sup>

El Estado argentino, no obstante la disposición, ha sido destinatario de sucesivas recomendaciones del Comité PIDESC y del Comité CEDAW debido a sus incumplimientos en el respeto al derecho a vivir a una vida libre de violencia en las relaciones interpersonales. Este Comité ya se mostró preocupado, en 1999, por “el número cada vez mayor de casos de violencia contra la mujer, en particular violencia doméstica”<sup>81</sup> y exhortó al Estado a intensificar su lucha contra este problema. El Comité CEDAW, frente al cual Argentina tuvo ocasión de presentar su último informe en el 2010, si bien celebró la sanción de la Ley 26.485 o Ley Integral de Violencia (tema que se abordará en los siguientes párrafos con mayor detalle), señaló la falta de presupuesto destinado para la implementación de la norma, indicó que hay un elevado índice de violación marital, que las estadísticas oficiales al respecto están ausentes y que la tasa de denuncia de estos hechos es baja.<sup>82</sup>

En particular nos preocupa señalar la falta de políticas integrales para enfrentar las distintas formas de violencia y los obstáculos que las mujeres víctimas de violencia encuentran para acceder a la justicia.

**a) Ausencia de políticas públicas articuladas a nivel nacional para enfrentar, sancionar y prevenir situaciones de violencia familiar**

No sólo por no aplicar e implementar políticas públicas adecuadas y de alcance nacional para enfrentar las distintas formas de violencia, sino por no facilitar que se produzcan datos confiables para medir los casos, tipos y consecuencias de la violencia de género, la Argentina no cumple con esta obligación contemplada en el Pacto.

La Argentina no cuenta con información estadística sobre las dimensiones y los tipos de violencia que afectan a las mujeres. Por lo tanto, no es posible conocer cuáles son las formas de violencia que enfrentan las mujeres cotidianamente, así como la frecuencia en que se manifiestan, cuáles son los actores/perpetradores y las respuestas sociales e incluso las que recoge el sistema jurídico. Sin embargo, se observan cabalmente algunas situaciones que ponen permanentemente en riesgo a la población femenina en el país, frente a las cuales el Estado ha realizado escaso avance.

La Argentina carece de una política pública a nivel nacional, provincial y local para la prevención y erradicación de la violencia que esté a tono con los compromisos internacionalmente contraídos, ya que las respuestas existentes para prevenir o actuar sobre este flagelo son sólo acciones aisladas y desarticuladas que no configuran una política de Estado.

La sanción por parte del Congreso Nacional de la Ley Integral de Violencia (Ley 26.485 aprobada en marzo de 2009) no es clara respecto de su articulación con otras normas vinculadas con distintos aspectos de la violencia (la ley contra la Trata de Personas; las normas vinculadas con la protección integral de la niñez) y con las normas específicas que existen en las provincias de Argentina. La Ley Integral de Violencia delega en el Consejo Nacional de la Mujer (CNM), responsabilidades muy importantes para la implementación de sus provisiones, pero este organismo carece de un fuerte liderazgo a nivel nacional, así como de recursos humanos y económicos suficientes para llevar adelante

---

<sup>80</sup> Comité PIDESC, RG 16, párrafo 27, 11 de agosto de 2005, E/C.12/2005/4

<sup>81</sup> Comité PIDESC, Observaciones Finales, párrafo 25, 8 de diciembre de 1999, E/1990/6/Add.16

<sup>82</sup> Comité CEDAW, Observaciones Finales, párrafo 23 a 26, 13 de julio de 2010, CEDAW/C/ARG/Q/Add.1.

políticas concretas. Así uno de los principales problemas que observamos en las iniciativas del Estado argentino en materia de violencia contra las mujeres es la desarticulación entre las iniciativas parciales que llevan adelante diversos ministerios, secretarías, poderes del Estado y competencias jurisdiccionales (ciudad, provincia, nación)<sup>83</sup>, no lográndose asegurar la prevención o solucionar los problemas que la ley intenta afrontar.

El Estado argentino mencionó en su última sesión ante el Comité de la CEDAW, en julio de 2010, la creación de la Oficina de Violencia Doméstica (“OVD”) como una estrategia novedosa para afrontar los problemas de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, la OVD fue creada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación con el objeto de recibir denuncias de violencia doméstica (formuladas por varones o mujeres, indistintamente) y luego derivarlas, según corresponda, a la justicia civil o a la justicia penal, siempre exclusivamente en el ámbito de la ciudad. En este sentido, si bien se trata de una valiosa iniciativa del Poder Judicial, no es ni puede ser una política pública integral ya que ni tiene entre sus funciones resolver la cantidad de problemáticas sociales que muchas veces requieren las víctimas de violencia: subsidios, soluciones habitacionales, capacitación, empleo, políticas de cuidado para los niños y niñas menores y otras personas dependientes del hogar, asistencia psicológica. Para esto, es preciso que las políticas públicas adecuadas sean diseñadas e implementadas por los poderes políticos (tanto a nivel nacional como provincial) y que estas políticas sean articuladas con los otros poderes del Estado y con las distintas jurisdicciones del país.

#### **b) Acceso a la justicia para las víctimas de violencia**

El acceso a la justicia es un elemento clave en la estrategia de erradicar la violencia contra las mujeres. La dificultad para el acceso a la justicia constituye sin duda la mayor discriminación que enfrentan no sólo las mujeres sino los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Según una encuesta realizada por ELA entre 1.600 mujeres en los tres principales centros urbanos del país, sólo el 40% de las mujeres de las principales ciudades argentinas conocen la existencia de la ley de violencia familiar en sus respectivas jurisdicciones.<sup>84</sup> Esto significa que desde el gobierno nacional, provincial y local no se han realizado suficientes campañas de difusión de la existencia de derechos que amparan a las mujeres víctimas de violencia y tampoco se han arbitrado los recursos necesarios para brindar un servicio jurídico adecuado que permitan garantizar el acceso a la justicia.

La OVD creada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación para el ámbito exclusivo de la Ciudad de Buenos Aires en su primer año de funcionamiento<sup>85</sup> ha recibido 7.300 consultas. Sin embargo, existen solo dos abogados a quienes la OVD deriva las consultas para el asesoramiento jurídico y eventualmente patrocinio.

Las dificultades vinculadas con la falta de servicios de patrocinio jurídico gratuito se agravan considerablemente en el territorio de las provincias, y en las regiones rurales del país donde se suman las barreras estructurales de acceso a la justicia (barreras geográficas, económicas, socioculturales). Ello a pesar de que Ley 26.485 de Protección Integral de Violencia incluye entre sus objetivos el garantizar “el acceso a la justicia de las mujeres que padecen violencia” (art. 2),

---

<sup>83</sup> Por ejemplo, en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires coexisten los servicios ya mencionados que brinda la OVD; los servicios de atención de la Dirección General de la Mujer que depende de la Ciudad de Buenos Aires, el programa Las Víctimas contra las Violencias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, el Consejo Nacional de las Mujeres, que no brinda servicios en forma directa pero organiza campañas de difusión de derechos. De un modo similar, se encuentran iniciativas a nivel de varios municipios, provincias, ministerios y distintas Secretarías (en el área de Derechos Humanos, de Trabajo, Mujer, Justicia).

<sup>84</sup> Los resultados de una encuesta sobre 1.600 casos de mujeres de entre 18 y 69 años residentes en los tres principales aglomerados urbanos del país (área Metropolitana, Gran Córdoba y Gran Rosario) fueron publicados en “Cómo nos vemos las mujeres. Actitudes y percepciones de las mujeres sobre distintos aspectos de sus condiciones de vida.” ELA –Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, 2007 (disponible en [www.ela.org.ar](http://www.ela.org.ar)).

<sup>85</sup> Fuente: datos de la OVD en <http://www.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp>

En relación con este tema, el Comité de la CEDAW señaló al Estado que debe tomar las medidas necesarias para eliminar los impedimentos que pueden encontrar las mujeres para acceder a la justicia, promoviendo la concienciación de la mujer respecto de sus derechos, en particular en las zonas rurales y entre los grupos más desfavorecidos, incluidas las comunidades indígenas, mediante programas de alfabetización jurídica y prestación de asistencia letrada con el objeto de que conozcan los recursos jurídicos de que disponen.<sup>86</sup>

Las mujeres que acuden al sistema penal como única alternativa para denunciar los hechos de violencia de los que son víctimas, se enfrentan a un sistema que pareciera no estar preparado para remediar de forma rápida y eficaz las situaciones de violencia que viven.

En el caso de la violencia sexual, la denuncia del abuso sexual o de la violación, resulta en la “revictimización” de la mujer, debido a las múltiples entrevistas y exámenes médicos en los distintos organismos que intervienen para efectivizar la denuncia penal.<sup>87</sup>

#### **Preguntas para el Estado:**

1. *¿Con qué presupuesto, personal y oficinas cuenta la CNM para aplicar la Ley Integral contra la Violencia Doméstica? ¿De qué manera puede la CNM articular políticas y programas entre diferentes áreas gubernamentales y jurisdicciones?*
2. *¿Cuántas campañas y en qué lugares se han hecho para dar a conocer la Ley Integral contra la Violencia Doméstica y concientizar a las mujeres acerca de sus derechos y mecanismos de acceso a la justicia?*
3. *¿Cuáles son y en qué consisten los servicios de asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito que se ofrecen en el país para las mujeres víctimas de violencia?*

#### **Recomendaciones**

1. *Adopte medidas para dotar a la CNM encargada de la aplicación de la Ley Integral contra Violencia de suficiente legitimación, jerarquía institucional, recursos económicos y humanos que le permita centralizar y articular de manera integral las diversas iniciativas existentes en materia de violencia contra las mujeres, tanto a nivel nacional como en las jurisdicciones provinciales.*
2. *Tome medidas concretas para asegurar la efectiva operatividad del derecho de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia.*
3. *Produzca información segregada por sexo respecto a la violencia contra las mujeres, en sus distintas manifestaciones (violencia en las relaciones intrafamiliares, violencia sexual, asesinatos) registrando datos a nivel administrativo y judicial y en todo el país, de modo que permita identificar las situaciones más graves de violencia en el marco de las relaciones interpersonales.*

## **V. DERECHOS LABORALES (ARTS. 6, 7 Y 8)**

### **1. Obstáculos en el disfrute de derechos laborales**

En la última década, la Argentina experimentó el proceso de crecimiento económico más importante de los últimos años en el que el PBI se incrementó aproximadamente un 70% entre 2003 y 2010. Esto ha impactado favorablemente sobre los índices laborales y sociales. Sin perjuicio de ello, puede afirmarse que el mercado de trabajo durante la reactivación económica comenzada en el 2003 ha tenido un rol fundamental en la reducción de la pobreza, tanto a través de la generación de empleo como de la

---

<sup>86</sup> Véase párrafo 16 de las Observaciones Finales del Comité de la CEDAW, CEDAW/C/ARG/CO/6

<sup>87</sup> En noviembre de 2010 se presentó el primer Protocolo Pericial Común para los casos de abuso sexual, destinado a evitar las evaluaciones repetitivas que dan lugar a esta revictimización. Se trata de una iniciativa muy interesante que por primera vez integra diferentes instancias del estado que intervienen en los casos de violación y abuso sexual, y por lo tanto tiene una gran importancia fáctica y simbólica en la lucha del estado por la atención de las víctimas de violencia sexual.



recuperación salarial. No obstante, no puede dejar de mencionarse la existencia de núcleos de la población en condiciones de pobreza estructural que no percibieron los beneficios de dicha recuperación ya que las herramientas estatales implementadas no fueron suficientes para que puedan superar dicha brecha. Asimismo, cabe recordar que aquellos que tuvieron alguna mejora en sus condiciones socioeconómicas y laborales no lo hicieron de forma pareja, muchos de ellos que accedieron a nuevos puestos de trabajo, lo hicieron como asalariados no registrados en la seguridad social, por lo que subsisten grandes conjuntos de trabajadores que no pueden acceder a un piso mínimo de derechos laborales.

En primer lugar, debemos destacar la presencia de una proporción significativa de los trabajadores que no están registrados y por ende no pueden acceder a las prestaciones de la seguridad social, no cuentan con cobertura frente a enfermedades y accidentes de trabajo y están fuera del sistema de jubilaciones y pensiones. Asimismo, los trabajadores no registrados perciben un salario promedio que representa menos de la mitad del salario percibido por los trabajadores registrados.

De acuerdo a la información oficial presentada por el Estado, el 35% de los trabajadores se encuentra en esta situación, proporción que resulta virtualmente igual a la informada por el Estado con motivo del anterior informe periódico presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hace ya más de una década.

La presencia de una proporción elevada de trabajadores no registrados se proyecta sobre la estructura salarial, ya que en la actualidad, de acuerdo a datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censo, el 40% de los ocupados percibe un ingreso inferior al salario mínimo, vital y móvil. Dentro de este grupo no sólo se encuentran trabajadores no registrados, sino también otros grupos a quienes no alcanza la cobertura del salario mínimo, vital y móvil (entre ellos los trabajadores del servicio doméstico, los trabajadores rurales y los trabajadores del sector público municipal y provincial).

Tal como refiriéramos en el apartado dedicado al art. 3, la afectación de los derechos laborales básicos también alcanza a las trabajadoras del servicio doméstico.

Por su parte, los trabajadores del sector rural también cuentan con una protección legal de “segunda categoría”. En efecto, al igual que los trabajadores del servicio doméstico, no gozan de los derechos establecidos para el conjunto de los trabajadores en la ley de contrato de trabajo sino que se les aplica un régimen (ley 22.248) que les reconoce menores derechos sin justificación alguna.

Finalmente, también cabe destacar que todavía persisten serias deficiencias institucionales en el diseño e implementación del seguro de desempleo<sup>88</sup>, muchas de las cuales ya fueron observadas por el Comité al emitir las Observaciones Finales al anterior informe presentado por el Estado argentino. Por entonces, el Comité señalaba que “También preocupa (...) que las prestaciones de desempleo sólo beneficien a un 6% de los desempleados y excluyan a algunas categorías de trabajadores, como el servicio doméstico y los obreros de la construcción en las zonas rurales y los empleados públicos”. Por otra parte, en los últimos años el monto del seguro por desempleo se ha licuado como consecuencia de su falta de actualización, y del incremento de la inflación. En efecto, en el año 1994 el monto mensual del seguro por desempleo oscilaba entre un mínimo de \$150 y un máximo de \$300. Desde entonces, sólo se incrementó en el año 2006, pasando a un mínimo de \$250 y un máximo de \$400 (una suba del 50% en el monto mínimo, y del 33% en el monto máximo). La pérdida del poder adquisitivo del seguro por desempleo ha sido notable. En el mismo período, el índice de precios al consumidor se ha incrementado en un 350%.<sup>89</sup> Otra forma de observar la pérdida de poder adquisitivo del seguro de desempleo es a partir de compararlo con la evolución del salario mínimo, vital y móvil. En efecto, en el año 1994 el monto máximo del seguro de desempleo duplicaba al monto del salario mínimo, vital y móvil. Por el contrario, en la actualidad el seguro de desempleo representa menos del 22% del monto del salario mínimo, vital y móvil.

### **Preguntas para el Estado:**

---

<sup>88</sup> Ley 24.013. Los receptores del Seguro de Desempleo perciben esta prestación más el monto correspondiente de asignaciones familiares. <http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=103>

<sup>89</sup> Esta dato fue elaborado a partir de bases INDEC entre 1995 y 2004, y el IPC 7 Provincias, elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) entre enero de 2005 y marzo de 2011.

1. *¿Qué medidas está aplicando el Estado para garantizar que todos los trabajadores perciban un salario no inferior al salario mínimo, vital y móvil? ¿Existe un plan con objetivos concretos para extender la aplicación del salario mínimo, vital y móvil a la totalidad de los trabajadores? ¿En qué plazos podría arribarse a una cobertura total?*
2. *¿Qué medidas aplica el Estado para garantizar los derechos laborales de los trabajadores no registrados? ¿Por qué dichos trabajadores se encuentran excluidos del sistema de seguridad social, no pudiendo acceder, entre otros, al seguro por desempleo, a la asignación por escolaridad, por matrimonio, y por nacimiento entre otras?*
3. *¿Qué razones justifican el tratamiento diferenciado respecto de los trabajadores del servicio doméstico y del sector rural? ¿Qué medidas planea aplicar el Estado para garantizar un tratamiento igualitario de los trabajadores del servicio doméstico y del sector rural respecto del resto de los trabajadores?*
4. *¿Cuál es el mecanismo de actualización del monto del seguro por desempleo?*
5. *¿Qué razones justifican la pérdida del valor real del monto del seguro por desempleo a lo largo de los últimos 17 años?*

### **Recomendaciones**

1. *Garantice que todos los trabajadores perciban la cobertura del salario mínimo vital y móvil. En particular, modifique las disposiciones legislativas que permiten que determinados grupos de trabajadores, entre los cuales se encuentran los trabajadores del servicio doméstico, los trabajadores rurales y los trabajadores del sector público provincial y municipal, puedan percibir salarios inferiores al salario mínimo, vital y móvil.*
2. *Redoble sus esfuerzos para reducir la tasa de trabajo no registrado y la persistencia de un alto nivel de trabajadores en el sector informal.*
3. *Promueva la reforma de aquellas normas que consagran un trato desigual en perjuicio de los trabajadores del servicio doméstico –en su mayoría mujeres– y del sector rural. Al respecto, recomienda que en el plazo más breve posible el Estado adopte las medidas legislativas pertinentes para garantizarles a estos grupos de trabajadores los mismos derechos que al conjunto de los asalariados tomando también en consideración cuestiones de género.*
4. *Adopte las medidas necesarias para modificar el seguro de desempleo de manera de incluir a los grupos de trabajadores que hoy se encuentran excluidos y para incorporar mecanismos periódicos de actualización del monto del seguro.*

## **2. Explotación laboral y trabajo en condiciones infrahumanas**

Existe una preocupante cantidad de personas (incluidos niños y adolescentes) que se encuentran sometidos a situaciones de explotación laboral en condiciones infrahumanas, en grave violación a las normas previsionales, laborales y/o sobre higiene y seguridad en el trabajo. Ello se ha verificado particularmente en la industria textil que se vale de talleres clandestinos, así como en el trabajo rural en sus distintos ámbitos.

Respecto a lo que sucede en la industria textil, y solo en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, se estima que “existen al menos unos 5.000 talleres clandestinos, en los que trabajan unos 30.000 costureros. En general se trata de personas indocumentadas que son privadas de su libertad y obligadas a vivir en los talleres, reciben salarios indignos por debajo de lo exigido legalmente; se encuentran hacinadas, cumplen jornadas de trabajo que exceden lo permitido legalmente (16 horas aprox. de trabajo); y no cuentan con condiciones mínimas de seguridad e higiene. Existen grandes fabricantes que confeccionan el 80 % de su producción a través de estos talleres clandestinos.<sup>90</sup> La situación de extrema vulnerabilidad de los trabajadores alcanza incluso a que los niños y niñas son encerrados en pequeñas habitaciones con el fin de no obstaculizar la producción y hasta son víctimas de la trata y tráfico de personas.<sup>91</sup> Todas estas condiciones se resumieron en una definición: “trabajo esclavo.”<sup>92</sup> “En algunas

<sup>90</sup> Informe sobre Talleres Clandestinos en la Ciudad de Buenos Aires, 26/08/06 disponible en [http://www.elisacarri.com.ar/informes/informe\\_talleres\\_clandestinos.pdf](http://www.elisacarri.com.ar/informes/informe_talleres_clandestinos.pdf).

<sup>91</sup> LIEUTIER, A. (2008) “La economía de los talleres clandestinos: tercerización y estructura de costo”. En *Saber Como*, INTI, no. 64, mayo 2008, <http://www.inti.gob.ar/sabercomo/sc64/inti7.php>

zonas de la Capital, como en el Bajo Flores, parecen existir mercados de esclavos, en los cuales las personas indocumentadas suelen ser las víctimas preferidas, ya que los abusadores juegan con el temor y la necesidad de los migrantes ilegales. Sin embargo, a pesar de las numerosas denuncias efectuadas, en el grueso de los casos no se llegó al dictado de una sentencia”.<sup>93</sup>

Por su parte, en el campo argentino se repiten las escenas de explotación laboral, jornadas de trabajo de hasta 16 horas, pagas mínimas, ausencia de día de descanso, amenazas y maltratos, alimentación escasa, personas obligadas de vivir en taperas o bajo plásticos”. “Organizaciones campesinas, ONG y académicos coinciden: el trabajo rural en situaciones de explotación está presente en todas las latitudes de la Argentina y es una práctica generalizada”.<sup>94</sup>

Esta práctica ha sido incluso verificada por parte de importantes empresas multinacionales de agronegocios.

A pesar de la gravedad de la situación las inspecciones para detectar trabajo no registrado son escasas y los datos están subvaluados. Por ejemplo, en el último relevamiento realizado por el Ministerio de Trabajo de la Nación en 2010 “se inspeccionaron 3290 establecimientos .lo que representa el 1,03 por ciento del total de establecimientos agropecuarios del país (317.816 según el último Censo Agropecuario)”. En San Luis se realizaron sólo 19 fiscalizaciones, en Santa Cruz 17, en La Pampa 13 y en Neuquén sólo dos inspecciones en busca de trabajo no registrado. El Estado explica que “cada provincia ejerce el poder de policía laboral en su territorio, sobre todo en lo referido a las condiciones generales del trabajo, el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad, y las normas de los convenios colectivos de trabajo”. El estado nacional no inspecciona las condiciones de explotación laboral o “esclavitud”, que corren por cuenta de las provincias”.<sup>95</sup>

En este contexto resulta auspicioso señalar que en el mes de marzo de 2011 la Administración Nacional de Ingresos Públicos (AFIP) dictó la 3072/2001 que quizás venga a mejorar ese estado de cosas. Mediante esa Resolución se establece un procedimiento para que los inspectores de ese organismo que detecten situaciones de contratación de mano dé obra que importen graves violaciones a las normas previsionales, laborales o sobre higiene y seguridad en el trabajo que puedan implicar delitos relativos a la libertad de los trabajadores, puedan aplicar sanciones y efectuar las denuncias correspondientes.

### **Preguntas para el Estado:**

1. *¿Qué medidas piensa adoptar para controlar, prevenir y sancionar las situaciones de explotación laboral y sometimiento de los trabajadores a condiciones infrahumanas?*
2. *¿Qué medidas piensa adoptar para mejorar la detección y registro de condiciones de empleo en condiciones laborales infrahumana?*
3. *¿Constituye la Resolución 3072/2011 de la AFIP una herramienta que permite superar las barreras dadas por la estructura federal en cuanto a quien corresponde inspeccionar las condiciones de trabajo?*

### **Recomendaciones**

1. *Adopte medidas eficaces para controlar, prevenir y sancionar las situaciones de explotación laboral y sometimiento de los trabajadores a condiciones infrahumanas.*

---

<sup>92</sup> LIEUTIER, A. (2008) “La economía de los talleres clandestinos: tercerización y estructura de costo”. En *Saber Como*, INTI, no. 64, mayo 2008, <http://www.inti.gob.ar/sabercomo/sc64/inti7.php>

<sup>93</sup> LIEUTIER, A. (2008) “La economía de los talleres clandestinos: tercerización y estructura de costo”. En *Saber Como*, INTI, no. 64, mayo 2008, <http://www.inti.gob.ar/sabercomo/sc64/inti7.php>

<sup>94</sup> ARANDA, D. (2001) “Campo fértil para la explotación laboral”. En *Diario Página 12* del 14-2-2001, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-162314-2011-02-14.html>

<sup>95</sup> ARANDA, D. (2001) “Una situación preocupante”. En *Diario Página 12* del 14-2-2001, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/162314-51973-2011-02-14.html>

2. Instrumente medidas y procedimientos para la efectiva y oportuna detección y registro de condiciones de empleo en condiciones laborales infrahumana?

### 3. Violaciones a la libertad sindical

#### a) Disposiciones de la ley de asociaciones sindicales contrarias a la libertad sindical

En Argentina la Constitución Nacional reconoce el derecho a la organización sindical libre y democrática (art. 14bis). Sin embargo, la ley de asociaciones sindicales N° 23.551 contiene diversas disposiciones contrarias a la libertad sindical en general y particularmente al Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo y por ende al artículo 8.3 del PIDESC.

Específicamente, esta ley distingue entre sindicatos con personería gremial y sindicatos simplemente inscriptos, reconociéndole a los primeros un conjunto de derechos exclusivos que incluyen, entre otros, el ejercicio del derecho de huelga, la designación de delegados en los lugares de trabajo, la estabilidad laboral frente a posibles represalias de los empleadores, la retención de las cuotas sindicales y, en términos más generales, la representación de los intereses colectivos de los trabajadores. Por el contrario, los sindicatos simplemente inscriptos cuentan con un margen de acción residual.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (CEACR) ha cuestionado esta regulación, a través de sus informes anuales, en 17 ocasiones (la primera en 1989 y la última en 2011), y ha solicitado al Estado la modificación de la ley de asociaciones sindicales a los fines de que sus disposiciones se ajusten al Convenio N° 87 de la OIT sobre libertad sindical.

Específicamente, en su último informe, correspondiente al año 2011<sup>96</sup>, ha sostenido que: “La Comisión recuerda que desde hace numerosos años sus comentarios se refieren a ciertas disposiciones de la Ley de Asociaciones Sindicales (núm. 23551) de 1988, y del correspondiente decreto reglamentario núm. 467/88 que no están en conformidad con el Convenio”.

Entre estas disposiciones, la CEACR ha identificado a los artículos 28 (mecanismo para el acceso a la personería gremial), 29 (obstáculos para el otorgamiento de la personería gremial a los sindicatos por empresa), 30 (obstáculos para el otorgamiento de la personería gremial a los sindicatos por categoría u oficio), 31 (alcance de los derechos exclusivos concedidos a los sindicatos con personería gremial), 38 (mecanismo para la recaudación de los aportes sindicales), y 48 y 52 (tutela especial frente a los actos antisindicales de los empleadores).

Los cuestionamientos de la CEACR fueron hechos suyos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los fallos “ATE”<sup>97</sup> y “Rossi”<sup>98</sup>, dictados en noviembre de 2008 y en diciembre de 2009 respectivamente, donde se declaró que los artículos 41, 48 y 52 de la ley de asociaciones sindicales eran contrarios a la Constitución Nacional y al Convenio 87 de la OIT.

Sin embargo, en tanto en la Argentina los efectos de los fallos judiciales solo alcanzan al caso planteado ante los tribunales, todos aquellos trabajadores que se vean afectados por estas normas deben promover acciones judiciales para tutelar sus derechos, en procesos que pueden prolongarse por años.

La situación de los derechos sindicales también se enfrenta a prácticas que obstaculizan su ejercicio. En particular, los empleadores suelen recurrir al despido de los trabajadores que se organizan sindicalmente, o que participan en reclamos sindicales. De acuerdo con un relevamiento del Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina, sólo en el año 2010 se produjeron al menos 121

---

<sup>96</sup> Disponible en [www.ilo.org/ilolex/gbs/ceacr2011.htm](http://www.ilo.org/ilolex/gbs/ceacr2011.htm).

<sup>97</sup> CSJN, A. 201. XL. Recurso de Hecho Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales.

<sup>98</sup> CSJN, R. 1717. XLI. Recurso de Hecho Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional - Armada Argentina s/ sumarísimo.

casos de despidos antisindicales, y la mayoría de ellos afectaron a trabajadores que no cuentan con tutela gremial<sup>99</sup>.

En aquellos casos que los trabajadores no cuentan con tutela sindical, la legislación nacional solo prevé el pago de una indemnización monetaria, pero no la readmisión en los lugares de trabajo. Por el contrario, en el año 2010 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso "Álvarez c. Cencosud" estableció que un trabajador despedido como consecuencia de su actividad sindical puede reclamar en sede judicial la reinstalación en su lugar de trabajo, aún en aquellos casos que no están previstos en la ley de asociaciones sindicales.

Si bien esta sentencia amplió notablemente los mecanismos de protección de los activistas sindicales, dicha protección es aún insuficiente, por cuanto se obliga al trabajador a recurrir a instancias judiciales y a demostrar que fue despedido como consecuencia de su actividad sindical, en procesos que se extienden en muchos casos por años<sup>100</sup>.

#### **b) Límites al ejercicio del derecho de huelga**

La ley de asociaciones sindicales impide el ejercicio del derecho de huelga a todas aquellas organizaciones sindicales que no cuentan con la personería gremial. En particular, se ven afectadas por esta situación las organizaciones que han sido reconocidas por el Estado, y que cuentan con simple inscripción, y las organizaciones que aún no han obtenido dicho reconocimiento.

La obtención de este reconocimiento suele insumir años, por lo que esta limitación al ejercicio del derecho de huelga es aún más grave, ya que impide que durante el proceso de conformación inicial las organizaciones sindicales puedan recurrir a la huelga, tanto como herramienta para reivindicar mayores derechos, como así también como mecanismo de autotutela frente a represalias patronales tendientes a desarticular a la organización.

En particular, la falta de reconocimiento del ejercicio de huelga enfrenta a los trabajadores y organizaciones sindicales que se encuentran en esta situación al dilema de llevar adelante sus medidas de fuerza en contra de las disposiciones de la ley, exponiéndose de esta manera a reacciones que incluyen el despido sin pago de indemnizaciones, la sustitución de los trabajadores huelguistas, e incluso la apertura de procesos penales en su contra.

#### **c) Demoras injustificadas para resolver los pedidos de inscripción y personería gremial por parte del Ministerio de Trabajo de la Nación**

La ley de asociaciones sindicales prevé un trámite sencillo para la inscripción de las organizaciones sindicales. Para obtener dicha inscripción, la organización sindical debe presentar la siguiente documentación (artículo 21): a) Nombre, domicilio, patrimonio y antecedentes de su fundación; b) Lista de afiliados; c) Nómina y nacionalidad de los integrantes de su organismo directivo; y d) Estatutos. Cumplidos dichos requisitos, la ley establece que dentro de los 90 días el Ministerio de Trabajo debe otorgar la inscripción gremial.

De la norma se entiende que en principio debería tratarse de un procedimiento muy sencillo. Sin embargo, en la práctica el Ministerio de Trabajo impone múltiples obstáculos para otorgar este reconocimiento a las organizaciones sindicales, llegando a prolongar este "simple" trámite a lo largo de años. La vía más extendida para desarrollar esta práctica consiste en realizar permanentes observaciones a los estatutos sindicales, y extender los plazos para resolver cada una de las presentaciones efectuadas por la organización que pretende obtener su inscripción sindical.

Algunos ejemplos de estas prácticas se han producido en los siguientes trámites de simple inscripción:

---

<sup>99</sup> Observatorio del derecho social (2010) *Violaciones a la libertad sindical. Informe anual 2010*, disponible en [www.obderechosocial.org.ar](http://www.obderechosocial.org.ar).

<sup>100</sup> En el referido caso "Álvarez c. Cencosud" (sentencia de la CSJN A. 1023. XLIII. del 07/12/2010), los despidos que originaron el reclamo judicial se produjeron en el año 2006, mientras que la sentencia judicial fue dictada a fin del año 2010.

- Sindicato de Panaderos de Villa María (Córdoba): inició su trámite en el año 1997, y recién fue resuelto en el año 2004;
- Asociación Gremial de Trabajadores del Subte y el Premetro: inició su trámite en el año 2008, y el Ministerio de Trabajo sólo se pronunció luego de recibir una orden judicial por parte de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, en el año 2010;
- Sindicato de Personal Jerárquico del Comercio: inició su trámite en el año 2006, y aún no ha sido resuelto;
- Asociación de Empleados de Correos Privados: inició su trámite en el año 2007, y aún no ha sido resuelto;
- Sindicato de la Salud: inició su trámite en el año 2009, y aún no ha sido resuelto.

En los trámites de obtención de personería gremial también se observan demoras injustificadas, que en la práctica operan como un obstáculo para ejercer los derechos sindicales. Entre los ejemplos que pueden citarse se encuentran:

- Central de Trabajadores de la Argentina: inició su trámite en el año 2004, y aún no ha sido resuelto<sup>101</sup>;
- Federación de Trabajadores de la Energía (FETERA): inició su trámite en el año 2000, y aún no ha sido resuelto;
- La Asociación de Buzos Profesionales: inició su trámite en el año 2005, y aún no ha sido resuelto.

#### **Preguntas para el Estado:**

1. *¿Qué reformas ha promulgado el Estado y qué reformas planea efectuar a la ley de asociaciones sindicales N° 23.551 a fin de compatibilizar sus disposiciones al Convenio N° 87 de la OIT, tal como lo han solicitado los órganos de control de dicho organismo?*
2. *¿Qué acciones deben desarrollar los trabajadores y las organizaciones sindicales para ejercer los derechos reconocidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los fallos “ATE” y “Rossi”?*
3. *¿Qué medidas legislativas adoptará el Estado para extender los derechos reconocidos por la Corte en los fallos citados hacia el conjunto de los trabajadores y las organizaciones sindicales?*
4. *¿Qué recursos existen en la legislación nacional para impedir los despidos antisindicales?*
5. *¿Qué medidas promueve el Estado para impedir los despidos antisindicales? En caso que se produzcan, ¿Qué medidas promueve el Estado para garantizar la reinstalación de los trabajadores en sus puestos de trabajo (en particular aquellos que no cuentan con la tutela gremial)?*
6. *¿Cuáles son las razones que explican las demoras en los procedimientos para el reconocimiento de la inscripción y para el otorgamiento de la personería gremial a las organizaciones sindicales?*

#### **Recomendaciones**

1. *Promueva la reforma de las disposiciones de la ley de asociaciones sindicales que dificultan la actividad sindical de las organizaciones sindicales simplemente inscriptas para ejercer la actividad sindical, que ya han sido señaladas como contrarias a la Constitución Nacional y al Convenio n° 87 de la OIT por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT y la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina.*

---

<sup>101</sup> Este caso motivó la presentación de una queja ante el Comité de Libertad Sindical por parte de la CTA (caso N° 2477), que en el año 2007 incluyó una recomendación en los siguientes términos: “el Comité urge firmemente al Gobierno a que de inmediato se pronuncie en relación con la solicitud de personería gremial por parte de la CTA - presentada hace casi tres años - y que le mantenga informado al respecto”. Por su parte, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en su último informe de marzo de 2011 se ha expresado en los siguientes términos: “la Comisión lamenta profundamente el largo tiempo transcurrido - más de seis años - sin que la autoridad administrativa se haya pronunciado en relación con el pedido de personería gremial de la CTA. En estas condiciones, teniendo en cuenta la importancia de este asunto, la Comisión urge nuevamente al Gobierno a que sin demora se pronuncie al respecto y que informe sobre toda evolución en relación con esta cuestión”. A pesar de estos contundentes pronunciamientos, el Gobierno Nacional sigue sin pronunciarse en este caso.

2. *Adopte las medidas necesarias para que los efectos de las sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos “ATE”, “Rossi” y “Álvarez” se extiendan a todos los trabajadores y organizaciones sindicales que se encuentran en situaciones similares. Adicionalmente, se adopten medidas legislativas que expliciten la nulidad de los despidos que encubren actos discriminatorios, previendo la posibilidad de reclamar la reincorporación en el lugar de trabajo, a opción del trabajador afectado.*
3. *El Comité manifiesta su preocupación ante los límites al ejercicio del derecho de huelga por parte de las organizaciones sindicales simplemente inscriptas o los sindicatos en formación. Al respecto, recomienda la adopción de medidas, incluso legislativas, que garanticen el más amplio ejercicio del derecho a la huelga por parte de todas las organizaciones sindicales, sin distinción, y de los trabajadores.*
4. *El Comité expresa su preocupación por las dilaciones denunciadas en la tramitación de las inscripciones gremiales y en el otorgamiento de las personerías gremiales. En tal sentido, solicita al Estado que dichos trámites sean resueltos con mayor celeridad, de manera de no afectar el ejercicio de sus derechos por parte de las organizaciones sindicales. Asimismo, recomienda la adopción de un protocolo de actuación que limite la discrecionalidad de las autoridades públicas en el otorgamiento de las inscripciones gremiales y las personerías gremiales.*

## **VI. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL (ART.9)**

### **1. La Asignación Universal por Hijo**

En octubre de 2009, el Gobierno Nacional estableció —mediante el Decreto 1602/09— una Asignación Universal por Hijo para Protección Social (en adelante AUH) que consiste en una ampliación del programa de las asignaciones familiares al sector informal y a los desempleados<sup>102</sup>. Se trata de una prestación mensual —originalmente prevista en 180 pesos, aumentada en septiembre de 2010 a 220 pesos y recientemente fue anunciado un nuevo aumento a \$270— que se entregará al padre, madre, tutor, curador o pariente por cada niño o niña menor de 18 años, y sin límite de edad cuando se trate de hijo con discapacidad.

Asimismo en abril de 2011 —mediante Decreto 446/11— se creó la Asignación por Embarazo para Protección Social destinado a las mujeres embarazadas y a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en el país que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. La asignación consistirá en una prestación monetaria no retributiva mensual que se abonará a la mujer embarazada desde la décimo segunda semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo.

Estas medidas significan un importante avance en términos cualitativos y también cuantitativos en relación a los planes de transferencia de ingresos condicionados anteriores por la población cubierta. Asimismo las estimaciones en cuanto al impacto en los niveles de pobreza e indigencia son sumamente favorables. La AUH es una política social que, por su magnitud, alcance y su pronta puesta en marcha, merece ser resaltada como una de las más importantes que se adoptaron en Argentina en los últimos años.

---

<sup>102</sup> En la actualidad, las familias con niño/as y adolescentes, reciben transferencias económicas a través de diferentes programas que varían según la situación de empleo de quienes los tienen a su cargo. Por un lado están las Asignaciones Familiares Contributivas (AFC) con las que se cubre a los asalariados formales hasta un determinado tope y con montos diferenciados por zona geográfica y comprenden las asignaciones: por hijo/a, por hijo/a con discapacidad, por escolaridad y por maternidad. Por otro lado, se encuentra el componente no contributivo de este mismo programa, las Asignaciones Familiares destinadas a los jubilados y pensionados y a los titulares del seguro de desempleo que tienen niño/as o adolescentes a cargo. En paralelo se erige ahora la AUH como otro subsistema, destinada a aquello/as niño/as, y adolescentes que no estén cubiertos por las otras dos modalidades previstas en la ley de asignaciones familiares y destinadas a desocupados o informales”. Por último puede mencionarse la “asignación por crédito fiscal”, que consiste en las deducciones imponibles de quienes tributan ganancias por cada hijo/a hasta los 24 años de edad. (Impuesto a las Ganancias, Decreto 649/97) Cabe mencionar que los trabajadores no registrados solo perciben la asignación por hijo y por embarazado quedando excluidos de la asignación porayuda escolar, por maternidad, por nacimiento, por adopción y por matrimonio.

Sin perjuicio de ello, la AUH en particular posee algunas limitaciones serias que deberían corregirse en el corto plazo.

Un primer problema surge de la ausencia de un mecanismo de actualización que impida que el monto de la AUH —destinado a la protección social— se vea diluido por efecto de la inflación. En efecto, la prestación fue aumentada en dos oportunidades pero no está previsto un mecanismo de actualización periódica del monto, a pesar del innegable impacto de la inflación en la suba de precios, sobre todo de los bienes de consumo elementales (comida, vestimenta, remedios, etc.).

Además, contrariamente a la alusión del concepto “universal”, varios sectores de la población se encuentran excluidos de toda protección social. Entre ellos: los monotributistas —excepto los monotributistas sociales<sup>103</sup>—, los migrantes que no tengan residencia de por lo menos tres años, los que no tengan documento nacional de identidad, los privados de libertad y, quienes declaren tener un salario superior al salario mínimo, vital y móvil. Otra importante limitación es el límite máximo de cinco hijos titulares de la asignación<sup>104</sup>.

Por otro lado, la AUH establece condicionalidades de salud y educación que los titulares deben cumplir<sup>105</sup>, bajo amenaza de perder parte de la prestación. Estas condicionalidades implican una vulneración al principio de igualdad y no discriminación, pues sólo se aplican sobre los trabajadores informales o desempleados. Los trabajadores formales, en cambio, lo único que deben acreditar es el vínculo del padre con el niño sin necesidad de controles periódicos.

Otra situación problemática está relacionada con las becas escolares. La AUH plantea su incompatibilidad con cualquier otra prestación contributiva o no contributiva, por lo que muchos estudiantes que percibían becas otorgadas por el Ministerio de Educación, al pasar a ser receptores de la asignación universal, perdieron ese apoyo.

Por último, es preocupante que esta medida se trata de una medida que fue dispuesta por un decreto del poder ejecutivo de la Nación. Para fortalecer su institucionalidad y, sobre todo para garantizar la sustentabilidad de esta política en el tiempo, resulta necesario sancionar una ley del Congreso Nacional.

### **Preguntas para el Estado:**

1. *¿Cuáles son las medidas que está tomando el Estado para garantizar la universalidad de la cobertura de las AUH?; ¿Cómo se prevé incorporar a los grupos de la sociedad que hoy se encuentran excluidos?*
2. *Explique cómo se garantiza que el monto de las AUH no se vea diluido por el efecto de la inflación, y si existe un mecanismo de actualización periódica.*
3. *Explique si existen iniciativas para que esta política se consolide mediante una ley del Congreso Nacional, y cuáles son los plazos previstos para ello.*

<sup>103</sup> Es importante destacar que gran parte de los trabajadores informales y monotributistas —distintos de los monotributistas sociales (que sí están incluidos en la AUH) — se ubican en una franja de ingresos inmediatamente superior al monto fijado como salario mínimo (fijado para el año 2011 en \$1830 y aumentado en septiembre de 2011 a \$2300) y por diferencias mínimas de ingresos quedan excluidos de la política.

<sup>104</sup> A fines del 2010, el Poder Ejecutivo Nacional incorporó a la AUH a los hijos de los trabajadores temporarios registrados que se dedican a ocupaciones de estación en el sector agropecuario, para aquellos meses en que no se desempeñen en su actividad (ver [http://www.caserosada.gov.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=7860&Itemid=66](http://www.caserosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=7860&Itemid=66))

<sup>105</sup> Conforme los arts. 7 y 24 del decreto 1602/09 (<http://www.argentina.ar/es/pais/C2616-asignacion-universal-por-hijo.php>), para percibir el total de la asignación, deberán acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación y del ciclo escolar lectivo, para los niños en edad escolar. La falta de acreditación no sólo producirá la retención de un porcentaje sino la pérdida del beneficio. En materia de salud, se requiere para los menores de seis años, la inscripción en el Plan Nacer (programa nacional para personas que no tienen seguro médico que asegura la atención y el cuidado de la salud para mujeres embarazadas y puérperas, niños y niñas de hasta seis años (cf. [http://www.msal.gov.ar/htm/site/plan\\_nacer/index.asp](http://www.msal.gov.ar/htm/site/plan_nacer/index.asp)) y un control de salud anual obligatorio, y para el resto de los niños, el cumplimiento del plan de vacunación obligatorio. En cuanto a educación, se establece la asistencia obligatoria a establecimientos públicos, aunque esto fue controvertido lo que implicó que el Estado aún no exigiera esta medida.



4. *Explique qué medidas se están tomando para extender las asignaciones de ayuda escolar, por maternidad, por nacimiento, por adopción y por matrimonio a los grupos que no están incluidos en el sistema de asignaciones familiares contributivas.*

### **Recomendaciones**

1. *Promueva una ley a fin de garantizar que la “asignación universal por hijo y por embarazo para la protección social” sea una política de Estado y no una política de gobierno*
2. *Garantice un único sistema de ingreso para la niñez que sea independiente de la condición laboral del padre, madre o tutor del niño.*
3. *Garantice un sistema único que incluya a los grupos hoy excluidos de las asignaciones de ayuda escolar, por maternidad, por nacimiento, por adopción y por matrimonio a los grupos.*

### **2. El derecho a la seguridad social de los migrantes**

- a) **La exigencia de años de residencia para acceder a pensiones asistenciales. El establecimiento de requisitos insalvables para extranjeros. La falta de herramientas judiciales para modificar tales requisitos.**

El Estado Nacional, en diversos decretos, estableció un régimen de pensiones no contributivas o pensiones asistenciales, que no requieren de aportes para su concesión. Actualmente existen tres tipos de pensiones asistenciales a nivel nacional en Argentina, que son gestionadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: las pensiones a la vejez, las pensiones por invalidez y las pensiones a madres de 7 o más hijos<sup>106</sup>. Dichas pensiones están destinadas a personas que se encuentren en estado de extrema vulnerabilidad social<sup>107</sup>. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el año 2007 consideró que estas pensiones asistenciales, forman parte del derecho a la seguridad social, son un derecho y no un favor discrecional del Estado<sup>108</sup>.

Sin embargo, para el caso de extranjeros, la reglamentación exige además de la acreditación de una situación de vulnerabilidad social, el requisito de contar con un mínimo tiempo de residencia en el país. Así, para el otorgamiento de una pensión por vejez se requiere un mínimo de residencia continuada de **40 años**, para una pensión por invalidez un mínimo de **20 años**, y para el caso de las pensiones para madres de siete o más hijos se exige un mínimo de **15 años**. Si se tiene en cuenta que dichas pensiones se fundamentan en las condiciones especiales de vulnerabilidad de la persona, la exigencia de una determinada cantidad de años de residencia en el país resulta a todas luces injustificada y en consecuencia discriminatoria en razón de la nacionalidad.

Este tipo de distinciones fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>109</sup>, al resolver un amparo promovido por una extranjera a la que se le exigían 20 años de residencia para acceder a una pensión por discapacidad. La Corte Suprema sostuvo que el beneficio fue previsto para cubrir contingencias sociales absolutamente extremas —esto es situaciones que ponen en juego de manera palpable y potente, la “subsistencia” misma de la persona humana—, de una persona carente de “recursos o amparo”. La sentencia hizo hincapié en que sumar a dichos requerimientos un

---

<sup>106</sup> La ley N° 13.478 y su Decreto Reglamentario N° 582/03 regulan las primeras; la ley N° 18.910, y su Decreto Reglamentario N° 432/97, las segundas; y la ley N° 23.746, y su Decreto Reglamentario N° 2360/90, las terceras.

<sup>107</sup> La ley exige que las personas que reciben estas pensiones no gocen de otro amparo provisional o no contributivo, que no posean bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tengan parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos o que, teniéndolos, éstos se encuentren impedidos de hacerlo. En los considerandos del decreto reglamentario N° 582/03, el Poder Ejecutivo remarcó que “...la situación de crisis por la que ha atravesado la sociedad argentina, ha agudizado la demanda social, evidenciando que es cada vez más numerosa la población en situación de vulnerabilidad social, tanto en el orden nacional como provincial, deviniendo entonces esencial la presencia del Estado, cuya finalidad irrenunciable es la de promover políticas de desarrollo, capacitar y crear condiciones que posibiliten la generación de empleo y asistir directamente a los sectores más desprotegidos”.

<sup>108</sup> CSJN, sentencia del 4 de septiembre de 2007, "Recurso de hecho deducido por Luisa Aguilera Mariaca y Antonio Reyes Barja en representación de Daniela Reyes Aguilera en la causa Reyes Aguilera, Daniela c/ Estado Nacional".

<sup>109</sup> *Ibid.*

lapso de residencia, de 20 años en ese caso —aun cuando también rigiera en igual medida para los/as argentinos/as, incluso nativos/as—, implica un liso y llano desconocimiento del derecho a la seguridad social consagrado en los diversos instrumentos internacionales y en la Constitución Nacional, en grado tal que compromete el derecho a la vida. En consecuencia, la Corte declaró inconstitucional el artículo 1.º del Decreto N° 432/97 y ordenó al Estado proporcionar el beneficio a la joven. **Pese a este antecedente jurisprudencial, hasta el día de la fecha, dicha norma no ha sido derogada y se sigue aplicando la exigencia de residencia por veinte años para acceder a una pensión por invalidez.**

En cuanto a la pensión por vejez, la situación es igualmente grave, debido al plazo de residencia de 40 años exigido para que las personas extranjeras puedan solicitarla. En una decisión judicial del año 2011<sup>110</sup>, en el marco de una acción de amparo presentada por un adulto mayor de nacionalidad ucraniana, se consideró que el requisito establecido en el reglamento era inconstitucionalidad y por tanto se ordenó al Estado argentino que evaluara la petición de la pensión efectuada, sin considerar el requisito exigido de los años de residencia en Argentina. Esa decisión fue apelada por el Estado argentino, y se encuentra pendiente su resolución ante la Cámara Federal de la Seguridad Social.

Es importante consignar que las acciones judiciales que se han presentado desde el año 2003 en adelante, no han logrado modificar las normas reglamentarias que establecen años de residencia para que extranjeros y extranjeras accedan a este tipo de pensiones ante contingencias sociales extremas. En todo caso, han servido únicamente para dar respuestas individuales sin poder incidir en la reforma normativa necesaria.

Órganos públicos de protección de derechos humanos, como la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación<sup>111</sup>, o la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>112</sup>, se han pronunciado a favor de una reforma normativa. Sin embargo, estas normas reglamentarias permanecen sin ser modificadas.

Por último conviene indicar que, la normativa mencionada, como podrá advertir el Comité, no sólo contradice la Convención para la protección de los trabajadores migrantes y sus familias, sino también la reciente Convención de Naciones Unidas para la Protección de las Personas con Discapacidad, a la que adhirió Argentina y el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, entre otros instrumentos internacionales de derechos humanos. La propia ley de migraciones argentina (Ley 25.871/2004), inclusive, establece en sus artículos 5º y 6º la incompatibilidad de estas regulaciones con los derechos de las personas migrantes.

**b) Desigualdad en el acceso a la protección social. La exigencia de años de residencia para el otorgamiento de la asignación universal por hijo. La sujeción del derecho de niños y niñas a la condición migratoria de sus padres.**

En concordancia con el PIDESC y la Convención para la protección de los trabajadores migrantes y sus familias, la Ley de Migraciones argentina consagra el derecho de las personas migrantes y sus familias a la efectiva igualdad de trato en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular, en lo referido a seguridad social.

Tal como se mencionó en el punto anterior, mediante el decreto 1602/2009 se creó la Asignación Universal por hijo para la Protección Social destinada a aquellos niños, niñas y adolescentes *residentes en la República Argentina* que se abonará a sólo uno de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada persona menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo, o sin límite de edad cuando se trate de un hijo con discapacidad. Sin embargo, **la regulación de este programa entra en colisión con las obligaciones asumidas por el Estado Argentino al distinguir entre nacionales y extranjeros en el acceso a la asignación universal por hijo.** Ello pues,

---

<sup>110</sup> Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social N° 6, sentencia del 11 de marzo de 2011, “Korkhov Heorhiy c/Estado Nacional – Poder Ejecutivo Nacional – Mº Desarrollo – y otro s/amparos y sumarísimos”.

<sup>111</sup> Nota remitida por la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación al Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús en respuesta a un pedido de información efectuado en el marco de una investigación (recibida en agosto 2010).

<sup>112</sup> Ver por ejemplo, actuaciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Nros. 3117/05, 281/06, 1852/07, 2581/07, 4714/07, 287/10, 676/10, 2574/10, 2860/10, 3319/10, 812/11.

entre los requisitos a cumplir a fin de acceder a la asignación universal, el decreto requiere que el niño sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente con residencia legal en el país no inferior a *tres años* previos a la solicitud.

De esta manera, al encontrarse la instrumentación del beneficio previsto en cabeza de los padres y no del niño como titular del derecho, se contradice a su vez el principio de igualdad y no discriminación en tanto se sujeta el acceso a la protección social del niño, a la regularidad migratoria y el cumplimiento del plazo de tres años de residencia legal de los padres.

Esta situación se ve agravada a partir de la regulación prevista por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), en tanto amplía los requisitos determinados en el decreto reglamentario. En efecto, la redacción dada a la normativa de la ANSES (Resolución 393/2009), determina que al supuesto previsto en el decreto 1602/09 de exigencia de 3 años de residencia a los padres extranjeros en el caso de niños no nacidos en Argentina, se agreguen los siguientes casos en que los derechos de la niñez migrante o hija de migrantes resultan lesionados:

- a) la exigencia de 3 años de residencia además de a los padres extranjeros, a los propios niños y niñas que no han nacido en el país, supuesto que en la práctica lleva a que un niño de sólo 2 años que nació en el extranjero no pueda acceder a la AUH aún cuando sus padres migrantes tengan residencia legal en el país incluso mayor a 3 años;
- b) la exigencia de 3 años de residencia legal a padres extranjeros, aún cuando el niño o niña haya nacido en Argentina.

Sobre la base de esta información, recientemente el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares recomendó<sup>113</sup> al Estado argentino:

- a) Que revise la duración requerida de la residencia en el caso de las prestaciones sociales no contributivas, con miras a garantizar su compatibilidad con los artículos 5 y 6 de la Ley de migraciones y la Constitución Nacional;
- b) Que examine la posibilidad de hacer extensiva la asignación universal por hijo a los hijos de los trabajadores migratorios en situación irregular, de conformidad con la Ley N° 26061 (2005) de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que abarca a todos los niños que se encuentran en el territorio del Estado parte; y
- c) Que examine la posibilidad de hacer extensivas las prestaciones sociales no contributivas a los trabajadores migratorios y sus familiares en situación irregular en caso de vulnerabilidad social extrema.

#### **Preguntas para el Estado:**

1. *¿Qué medidas ha adoptado o pretende adoptar a fin de adecuar su legislación en materia de pensiones no contributivas y de asignaciones familiares a los estándares internacionales de no discriminación con motivo de la nacionalidad en el acceso al derecho a la seguridad social?*
2. *¿Qué medidas de índole legislativa o reglamentaria ha adoptado o pretende adoptar a los fines de dispensar la exigencia de contar con un mínimo tiempo de residencia -requisito declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación-, para acceder a la protección social del Estado en situaciones de extrema vulnerabilidad social?*

#### **Recomendaciones sugeridas:**

1. *Adopte de manera urgente las medidas necesarias para modificar el requisito de contar con un tiempo mínimo de residencia para acceder a la protección social del Estado. En particular, respecto de las personas que se encuentren en situaciones de extrema vulnerabilidad social, tales como quienes necesiten acceder a una pensión por vejez, por discapacidad o en casos de madres de 7 o más hijos.*
2. *Adopte las medidas necesarias para eliminar los requisitos de años de residencia en materia de asignaciones familiares y la asignación universal por hijo.*

---

<sup>113</sup> Informe del Comité del 23 de septiembre de 2011, -CMW/C/ARG/CO/1-

## VII. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES E INSTITUCIONALIZACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (ART. 10)

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) como la ley nacional N° 26.061 reconocen a la familia como el lugar más adecuado para el crecimiento del niño<sup>114</sup>. En este sentido, y desde una perspectiva de derechos humanos, la intervención estatal debe traducirse en programas de acompañamiento familiar tendientes a lograr el fortalecimiento de los vínculos con miras a la permanencia de los niños en el seno de su familia de origen.

Así, la ley 26.061 establece que la separación del niño de su familia debe ser una medida de última ratio<sup>115</sup> y que la falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza a la separación de su familia nuclear, ampliada o con quien mantenga lazos afectivos ni su institucionalización<sup>116</sup>. En particular, el artículo 35 de la ley 26.061 dispone que se aplicarán prioritariamente aquellas medidas de protección de derechos que tengan por finalidad la preservación y el fortalecimiento de los vínculos familiares con relación a las niñas, niños y adolescentes. Asimismo, en su artículo 36, expresamente establece que las medidas de protección en ningún caso podrán consistir en privación de libertad.

No obstante la claridad de estas normas, la derogación de la Ley de Patronato<sup>117</sup> no logró poner fin al modo de intervención tutelar, pues a pesar de la nueva arquitectura institucional aún se contempla una forma de intervención heredada del patronato de menores, consistente en la institucionalización, y consiguiente separación, de niñas, niños y adolescentes por causas asistenciales como medida de intervención, sin respetar los principios de excepcionalidad, subsidiariedad y más breve lapso posible. Tampoco se llevan adelante medidas tendientes a revertir la situación que dio origen a la separación a fin de lograr la reinserción de niños, niña o adolescentes en su familia, considerándose que la mera institucionalización agota las medidas de protección. En consecuencia, no se ha ni diseñado ni implementado todavía una política pública en materia de infancia acorde a los derechos humanos en general y específicamente con lo dispuesto por la Convención sobre los Derechos del Niño y la ley nacional 26.061 que imposibilite la institucionalización como medida de “protección”.

Según un informe realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina junto a UNICEF revela que unos 20.000 niños y adolescentes están privados de su libertad en la Argentina y que el 87,1% está internado por situaciones socio económicas y sólo un 12,1% por causas penales<sup>118</sup>.

### Explotación laboral, sexual y trata de niños, niñas y adolescentes

Tal como se señalara en el apartado correspondiente a los arts. 7 y 8, en lo referente a explotación laboral, existen en la Argentina situaciones preocupante de trabajo en condiciones infrahumanas que afectan de manera directa a los niños y niñas. En primer lugar, la mayoría de los casos, los niños –hijos de los talleristas- viven en cautiverio como consecuencia de la situación de sus padres. El hacinamiento, el encierro, la falta de acceso a bienes básicos como la educación, la salud, el esparcimiento, etc. aparece como una práctica estructuralmente establecida. En segundo lugar, la afectación directa sobre los niños recae, justamente, en el trabajo infantil. Es decir, en los casos en que los niños pueden realizar

---

<sup>114</sup> Art. 10 del PIDESC, Art. 9 y Preámbulo de la CDN; y artículos 3, 4 y concordantes de la ley 26.061.

<sup>115</sup> Art. 41. b) ley 26.061: “Sólo en forma *excepcional, subsidiaria* y por el *más breve lapso posible* puede recurrirse a una forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar, *debiéndose propiciar, a través de mecanismos rápidos y ágiles, el regreso de las niñas, niños y adolescentes a su grupo o medio familiar y comunitario...*” (Sin resaltado en el original).

<sup>116</sup> Art. 33 in fine, ley 26.061.

<sup>117</sup> Ley 10.903 de 1919

<sup>118</sup> UNICEF, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, *Privados de Libertad. Situación de los niños, niñas y adolescentes en Argentina*, 2005.

ciertas tareas –limpieza, “confecciones simples”, etc.-, éstos pasan a formar parte de la “mano de obra” de los dueños de los talleres.

Respecto de la trata sexual, en la Argentina, no existen estadísticas oficiales sobre la cantidad de víctimas de este fenómeno. Sin embargo, según cifras de distintas organizaciones de la sociedad civil, han existido en Argentina en los últimos dos años más de 600 niñas y adolescentes víctimas de trata, en su mayor parte pertenecientes a sectores de mayor vulnerabilidad socio económica (75% de las víctimas de trata provienen de sectores bajos frente a un 25% que proviene de sectores medios bajos o medios) y principalmente entre los 11 a los 16 años de edad <sup>119</sup>. Las redes de trata en nuestro país actúan mediante el secuestro, engaño y por Internet.

### **Recomendaciones**

1. *Incremente los esfuerzos para implementar de manera efectiva los programas y políticas para prevenir y abordar las diferentes formas de explotación y abuso en todo el territorio (capacitación, difusión, prevención, tratamiento integral víctimas, etc.)*
2. *Constituya un organismo coordinador que defina la atención y protección especializada que las víctimas requieren, de la puesta en marcha del Plan Nacional de Acción contra la explotación sexual comercial y el tráfico de niños, niñas y adolescentes.*
3. *Desarrolle acciones de gobierno articuladas para la erradicación de la explotación sexual y la trata de niños: la reglamentación, del Programa Nacional de Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (Ley Nacional 26.364) sancionado hace más de un año;*
4. *Establezca un mecanismo independiente y accesible que contemple las necesidades de las víctimas para la recepción y procesamiento de denuncias.*
5. *Disponga medidas que aseguren el acceso a la Justicia y la inmediata atención de los niños víctimas de situaciones de explotación sexual comercial, violencia familiar o abuso sexual tendiente a garantizar su recuperación física y psicológica.*
6. *Intensifique el trabajo de formación y capacitación del Poder Judicial, de las fuerzas policiales así como de los agentes especializados que intervienen en la explotación sexual comercial y en el tráfico de personas.*
7. *Desarrolle protocolos de atención para denuncias sobre explotación laboral, sexual y trata de niños, niñas y adolescentes.*
8. *Continúe y profundice las campañas, especialmente en el ámbito escolar, sobre la explotación sexual, la trata de niños, niñas y adolescentes y la violencia de género, de manera de generar conciencia y promover la sensibilización de las personas menores de edad en relación con esta problemática.*
9. *Diseñe e implemente medidas destinadas a brindar información a niños, niñas y adolescentes de manera que se asegure que conozcan su derecho a no ser víctimas de abuso y que tengan acceso a mecanismos adecuados para defenderse.*
10. *Realice mayores controles sobre los empleadores que contraten trabajo adolescente así como mejorar los sistemas de detección de trabajo clandestino y esclavo, entre otras cosas, a partir de la articulación de distintas áreas de gobierno con sindicatos, organizaciones no gubernamentales y cámaras empresarias.*
11. *Desarrolle acciones a fin de brindar contención a las personas víctimas de la explotación laboral garantizando la asistencia integral a las víctimas, a efectos de contener la situación de emergencia social que las afecta y brindando a las personas y grupos familiares afectados, alojamiento inmediato y durante el período en que permanezcan en situación de vulnerabilidad.*

### **VIII. EL DERECHO UNA VIVIENDA ADECUADA (ART. 11)**

---

<sup>119</sup> Según informaciones de la ONG La Casa del Encuentro, disponible en <http://www.lacasadelencontro.com.ar/trata.html>

La República Argentina está inmersa desde hace más de diez años en una severa crisis urbano habitacional que afecta particularmente a los sectores bajos y medios, los que cada vez más se ven obligados a vivir en villas y asentamientos y/o a volcarse al mercado informal de alquileres sin ningún tipo de protección legal. El aumento de los precios del suelo urbano en el que se enmarca este fenómeno, ha traído también aparejado un aumento exponencial de los desalojos, facilitados por normas procesales que no se ajustan a los estándares protectorios del derecho a la vivienda.

El Estado debe tomar medidas que no se agoten en la implementación de programas de construcción de vivienda social, sino que incluyan la regulación del suelo, incluyendo la planificación de suelo urbano para sectores de bajos recursos, como la regulación de la oferta residencial que desarrolla el mercado inmobiliario. Del mismo modo, hace falta que el Estado adopte medidas que promuevan el acceso a la vivienda a través de créditos hipotecarios y acceso a los alquileres, garantizando en este último caso, la seguridad jurídica de la tenencia. Es necesario que el Comité recomiende al Estado Argentino que adopte medidas en dicha dirección.

En la Argentina no existen datos actualizados de déficit habitacional ya que los datos del último censo nacional de población aún no han sido publicados en su totalidad. De acuerdo a los datos arrojados en el censo poblacional de 2001, dicho déficit alcanzaba a 2.640.871 hogares, de los cuales el 51,65% de ellos pertenecían al sector poblacional de más bajos recursos<sup>120</sup>. En el año 2005, la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social estimó que 13.599.393 de personas tenían problemas para acceder al suelo en el país. De esta cifra, el 37% correspondía a hogares en villas y asentamientos irregulares<sup>121</sup>.

En la Ciudad de Buenos Aires (CABA) sobre una población estimada en 3.050.728 en el año 2009, aproximadamente 600.000 habitantes se encontraban en situación de emergencia habitacional.<sup>122</sup> En base a los informes oficiales citados oportunamente se pueden contabilizar: 26 asentamientos precarios, 16 villas de emergencia, 19 conjuntos habitacionales, dos núcleos habitacionales transitorios, 172 inmuebles intrusados, 879 predios e inmuebles en la traza de la Ex Au 3, 288 familias receptoras de subsidios alojadas en hoteles, 21 conventillos que son propiedad del Instituto de Vivienda de la Ciudad, 4 hogares de tránsito, 21 viviendas transitorias, y 1950 personas en situación de calle. Por otra parte, también se registra un importante incremento en el número de los desalojos compulsivos.

Por su parte, en el Gran Buenos Aires<sup>123</sup> hay actualmente 633 asentamientos y 192 villas miseria en los que habitan más de 508 mil familias representando más de cuatro millones de personas. Si bien las villas y asentamientos existen hace muchos años, en el período 2001-2011 se incrementaron en un 16,7% y su población aumentó un (55,6%).<sup>124</sup>

---

<sup>120</sup> HABITAR ARGENTINA, Primer Documento de Trabajo, Octubre de 2010.

<sup>121</sup> Según cifras del Censo nacional de Población y Vivienda 2001 el déficit habitacional alcanza a 2,9 millones de hogares urbanos, superando los 3 millones de hogares deficitarios si se incluyen los hogares rurales. Tal como se señala en un informe realizado para la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios), se trata de hogares que se hallan en condiciones de habitación subnormal, afectados por la precariedad de la vivienda, el hacinamiento o la inseguridad jurídica. Por otro parte, el 80% de las situaciones deficitarias se concentran en la población menores ingresos (1er y 2do quintiles). Ver más en: <http://www.vivienda.gov.ar/doceestadisticas.php>

<sup>122</sup> Este dato surge del debate legislativo en ocasión de la última modificación a la ley de emergencia habitacional en diciembre de 2008. Si bien la noción de emergencia habitacional no tuvo una definición normativa a razón de ser vetada en diferentes oportunidades de su sanción legislativa, su sentido jurídico en el discurso de la emergencia habitacional remitió al conjunto de situaciones comprendidas bajo el concepto de informalidad, de acuerdo a los indicadores comúnmente utilizados para su medición (Smolka y Biderman, 2009)

<sup>123</sup> Se trata de los 30 partidos que integran total o parcialmente el Aglomerado del Gran Buenos Aires, tal como lo define el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Estos partidos son: Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús, General San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda, Morón, San Isidro, Malvinas Argentinas, Vicente López, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Almirante Brown, Merlo, Moreno, Florencio Varela, Tigre, Berazategui, Esteban Echeverría, San Fernando, Ezeiza, Pilar, Escobar, General Rodríguez, Presidente Perón, San Vicente y Marcos Paz

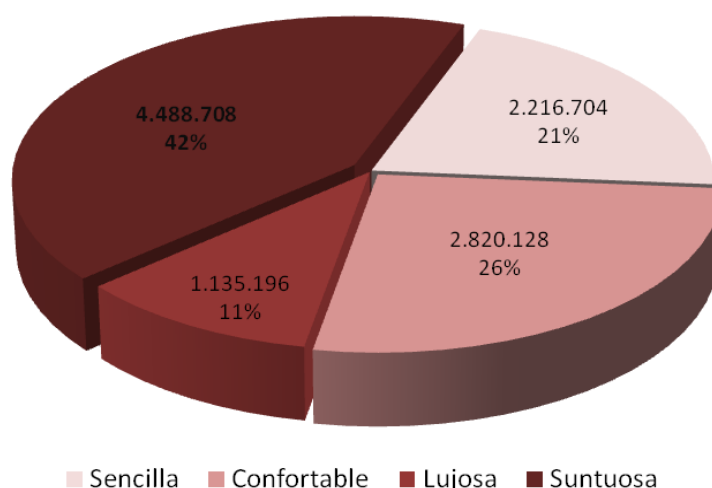
<sup>124</sup> Cfr. El Relevamiento de Villas y Asentamientos en el Gran Buenos Aires elaborado por la organización Un Techo para Mi País (<http://www.untechoparamipais.org/argentina/sites/default/files/catastro-2011-buenos-aires.pdf>)

## 1. Dificultades de acceso a la vivienda por los precios del suelo y la oferta residencial promovida por el mercado inmobiliario

Tras la crisis del 2001 y a partir del proceso de reactivación económica iniciado en el 2003, el mercado inmobiliario y de la construcción cobraron un notable dinamismo. El sector de la construcción fue uno de los principales motores del crecimiento del producto bruto interno (PBI) impulsado especialmente por la construcción de viviendas. Sin embargo, el crecimiento de la oferta residencial no mejoró las condiciones de acceso a una vivienda adecuada. Por el contrario, la oferta de vivienda tendió a concentrarse en los barrios sin necesidades básicas insatisfechas (NBI) de los aglomerados más importantes del país como de las ciudades intermedias, satisfaciendo la demanda de estratos altos y medios altos, que encontraron en este tipo de inversión una fuente de alta rentabilidad.

Los siguientes cuadros ilustran la situación descrita tomando el caso de la Ciudad de Buenos Aires:

### A. Cantidad (m<sup>2</sup>) y porcentaje de superficie autorizada para construir vivienda por categoría. CBA, acumulado 2003-2008.



Fuente: Baer (2008)

### B. Superficie (en m<sup>2</sup>) autorizada para construir vivienda según categoría. CBA, 1997-2008

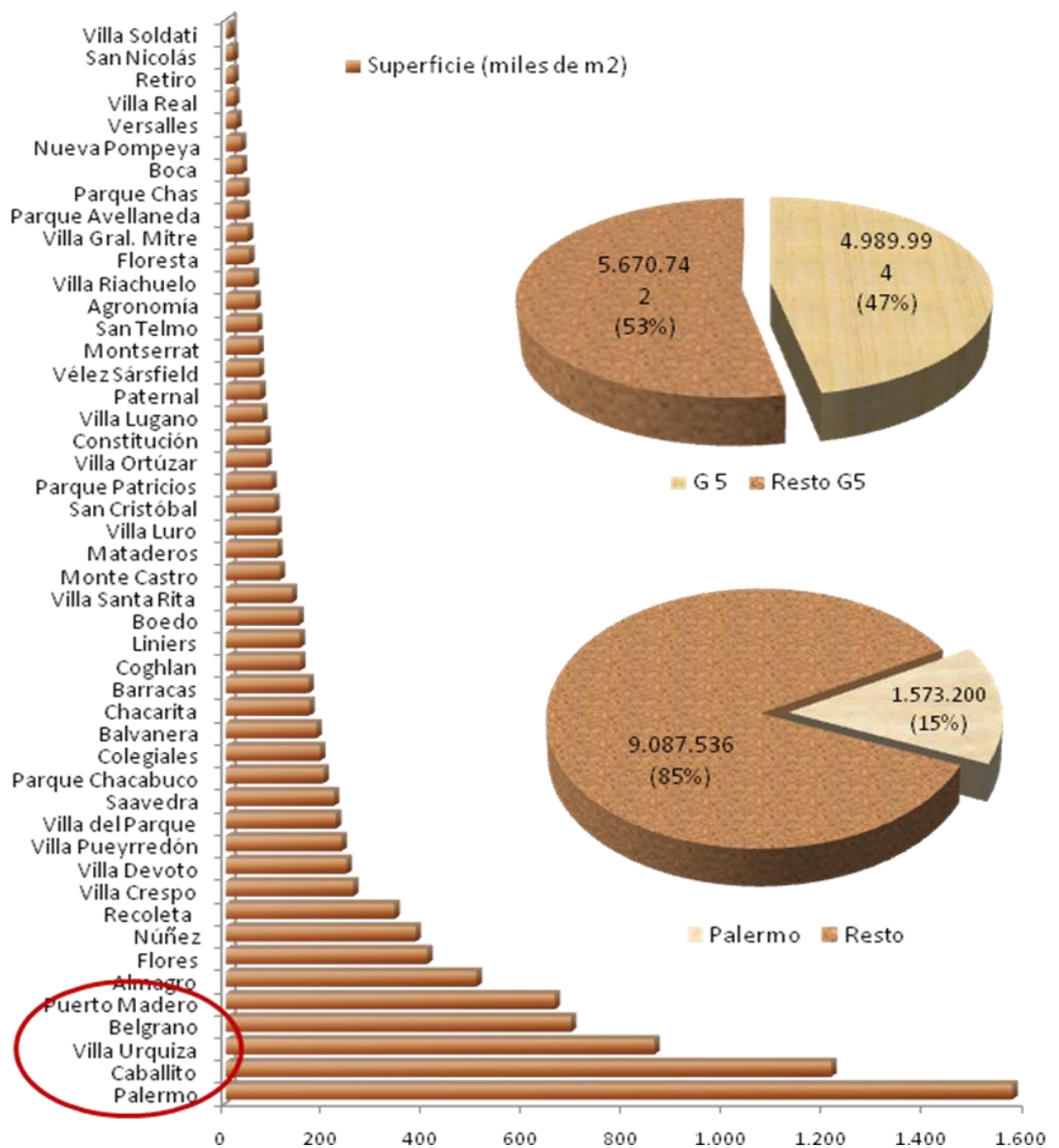
Año	Viviendas				
	Total	Sencilla	Confortable	Lujosa	Suntuosa
	(m <sup>2</sup> )				
1991	1.023.155	137.462	326.246	446.697	112.750
1992	1.355.323	235.501	307.908	662.326	149.588
1993	754.002	223.890	234.300	220.092	75.720
1994	1.460.159	638.840	446.045	276.514	98.760
1995	596.134	295.774	207.595	53.291	39.474
1996	777.396	293.292	307.538	102.731	73.835
1997	1.324.838	354.554	426.431	131.649	412.204
1998	1.405.536	283.411	523.751	125.002	473.372
1999	1.103.045	198.364	450.662	168.120	285.899

2000	1.117.210	229.207	475.357	114.576	298.070
2001	570.004	111.808	227.471	61.019	169.706
2002	190.479	54.864	79.772	21.235	34.608
2003	1.067.251	191.351	453.184	88.855	333.861
2004	1.116.853	188.814	390.149	119.460	418.430
2005	1.716.698	319.369	370.522	161.443	865.364
2006	2.572.295	537.753	585.229	295.435	1.153.878
2007	2.350.684	546.060	590.117	285.311	929.196
2008	1.836.955	433.357	430.927	184.692	787.979
M <sup>2</sup> acumulados 1991-2001	11.486.802	3.002.103	3.933.304	2.362.017	2.189.378
M <sup>2</sup> acumulados 2003-2008	10.660.736	2.216.704	2.820.128	1.135.196	4.488.708
Incidencias (%) 1991-2001	100	26	34	21	19
Incidencias (%) 2003-2008	100	(-5) 21	(-8) 26	(-10) 11	(+23) 42

Fuente: Baer (2008)

**C. Superficie autorizada para construir vivienda según barrios de la CBA, acumulado 2003-2008**





Fuente: Baer (2008)

En el periodo 2002-2006 el precio del suelo en la CABA aumentó en promedio un 375% (Baer: 2008)<sup>125</sup>. Esta fuerte valorización de los precios del suelo impuso serios obstáculos al acceso a una vivienda de los sectores medios y bajos. En este sentido, la suba promedio de los salarios en pesos de los trabajadores activos durante el período 2002-2006 fue del 88,6% en pesos<sup>126</sup>.

## 2. Dificultades de acceso a la vivienda a través de alquileres

La incapacidad de acceder a la vivienda propia genera efectos en el mercado locativo incrementando la demanda de viviendas en alquiler -según el último relevamiento oficial disponible casi un tercio (27,2%) de la población de la Ciudad de Buenos Aires es inquilina o arrendataria (EAH; 2007)- lo cual le otorga un

<sup>125</sup> A mediados de septiembre de 2005, con un promedio de U\$S 690 el m2, el precio del suelo había superado el valor registrado antes de la crisis del 2001, y al año siguiente había experimentado el mayor incremento interanual para alcanzar, en septiembre de 2006, U\$S 1014 el m2.

<sup>126</sup> Índice de salarios del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Este indicador toma como referencia el promedio general en la evolución de los sueldos de los trabajadores registrados, de los que se desempeñan "en negro" y de los empleados públicos. Ha sido utilizado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación como parámetro para evaluar la movilidad de las jubilaciones, "Badaro Adolfo Valentín c/ Anses s/ reajustes varios".

mayor poder de negociación a los oferentes de inmuebles. Además, los incrementos constantes en las tasas, expensas, la demanda de departamentos por turismo, la puesta en valor de algunos barrios y la especulación, potencian tal efecto y hacen subir los costos de los alquileres dejando a un importante sector de la demanda insatisfecha, importando una selección natural de inquilinos que excluye a los sectores medios bajos y bajos, no sólo porque no están en condiciones de afrontar sus valores sino fundamentalmente, porque no pueden satisfacer los requisitos excesivos que plantean.<sup>127</sup> Pese a la expansión de la oferta locativa representada por el crecimiento de la inversión en propiedades destinadas al alquiler a partir del 2007, los precios de los alquileres han mantenido una tasa de aumento interanual no menor al 20%, variando en función de las ciudades. Si bien la legislación argentina prohíbe los contratos con indexación de precios, los contratos de alquileres, cuya duración es de dos años, prevén un precio inicial para el primer año y un aumento del 20% para el segundo año. En la mayoría de los casos los contratos no estipulan la determinación de los precios, exigiendo a los inquilinos una suma determinada más el precio por el concepto de los gastos de mantenimiento e impuestos inmobiliarios, trasladando los aumentos que se produzcan por estos conceptos al inquilino. En otros términos, al firmar un contrato de alquiler el inquilino desconoce el precio por el que se obliga y eventualmente, si podrá afrontar los aumentos que se produzcan. Así, el mercado informal de alquileres se ha convertido en la última y más insegura opción para grandes sectores de la población antes de quedar en total situación de calle.<sup>128</sup> En la CABA, por ejemplo, los precios que pagan las familias en el mercado informal de alquileres por solo un cuarto con baño precario y cocina compartida en general representan la mitad o más de sus ingresos familiares. A su vez estas familias se ven obligadas a mudarse de manera reiterada y son con frecuencia amenazadas de ser desalojadas por subas repentinas y arbitrarias de los alquileres o por la imposición de condiciones ilegales y abusivas como no aceptar a familias con niños pequeños.<sup>129</sup>

Así se advierte asimismo que los niños, niñas y adolescentes son quienes en mayor medida se ven afectados por este fenómeno de déficit habitacional configurándose, lo que se ha dado en llamar la infantilización del déficit habitacional.<sup>130</sup> Los niños en situación de calle corren el riesgo de ser institucionalizados separándose de sus padres y siendo sometidos a un régimen disciplinario y de control estatal por el solo hecho de ser pobres.

### **3. Las limitaciones de los programas públicos de vivienda social**

En paralelo, el aumento de los precios en los alquileres es otro de los factores que inciden para el incremento exorbitante de los precios de los inmuebles.

---

<sup>127</sup> Cfr. Buenos Aires sin Techo. Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires elaborado por la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Actualizado *al mes de noviembre de 2010 por parte del equipo de trabajo de la Dip. Rocio Sánchez Andía actual Presidenta de dicha Comisión.*

<sup>128</sup> Encontrarse “en situación de calle” suele remitir al habitar en la vía pública, y no contar con ningún tipo de vivienda o albergue. Dicho término se utiliza para aglutinar bajo una denominación común a una variedad de situaciones que afecta, además de tener diferentes significados para quienes la padecen.

<sup>129</sup> El censo puso en evidencia el negocio de los alquileres, Diario Tiempo Argentino, 25-9-11 <http://tiempo.elargentino.com/notas/censo-puso-evidencia-negocio-de-los-alquileres>.

De acuerdo a un informe elaborado por el Ministerio de Seguridad Social de la Nación sobre la situación de habitantes del sur de la CABA, de 2000 familias entrevistadas, habría un total de 942 que alquilan una vivienda, y la mayoría –760 familias, el 74 %– ocupa un ambiente por el que paga entre 250 y 800 pesos mensuales. Esos montos, en la mayoría de los casos, representan la mitad del ingreso familiar. En todos los casos, se trata de viviendas con baño precario y cocina compartidas y generalmente ubicadas en plantas altas. El relevamiento también confirmó la gran inestabilidad habitacional: las familias se mudan reiteradamente dentro de un mismo radio. Las subas repentinas de alquiler o las condiciones arbitrarias impuestas por los locadores (en muchos casos no aceptan a familias con niños pequeños) son las principales razones de esa movilidad. Del relevamiento, también resulta que el 60% no pudo acceder al subsidio de emergencia habitacional del gobierno porteño porque alquila con contratos informales y no reúne la documentación que exige la Ciudad para otorgar el beneficio.

<sup>130</sup> Cfr. “La infantilización del déficit habitacional: una temática invisible” elaborado por la Asesoría General Tutelar, Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

Esta situación impone asimismo serias limitaciones a los programas de vivienda impulsados desde el Gobierno que lamentablemente adquiere para ello suelo en condiciones de mercado. Por un lado se produce un importante aumento de los costos de la vivienda que produce el Estado (ello se verifica en el informe presentado al Comité<sup>131</sup>) y por lo tanto, una merma en el impacto del presupuesto asignado a los fines de garantizar el acceso a una vivienda adecuada. Por otro lado, para disminuir los costos del suelo, los proyectos habitacionales tienden a localizarse en áreas de bajo interés lucrativo reforzando la segregación residencial de los sectores más desfavorecidos, privándolos del acceso a infraestructuras y equipamiento urbano de calidad.

#### **4. Dificultades para el mantenimiento en la vivienda. Desalojos**

Al mismo tiempo, la apreciación inédita de los precios del suelo incentivó la promoción de desalojos que aumentaron, de manera significativa, desde 2003 en adelante. Los desalojos son facilitados por un conjunto de normas procesales que ya fueron cuestionadas por el Comité DESC en sus recomendaciones al Estado Argentino en 1999<sup>132</sup>. Estas normas no sólo no fueron modificadas sino que numerosas provincias se inspiraron en ellas para sancionar disposiciones que facilitan los desalojos en sus respectivas jurisdicciones. Por su parte, si bien en su mayoría se trata de procesos impulsados por particulares, también hay una gran cantidad de desalojos que han sido promovidos por el poder ejecutivo local y el nacional<sup>133</sup>.

La falta de mecanismos y políticas para acceder al mercado formal de vivienda, fomenta el crecimiento del mercado informal de acceso al suelo en condiciones de inseguridad en la tenencia y ello redundando en situaciones de ocupaciones de tierras. Luego estas comunidades se ven afectadas por desalojos, amenazas de desalojos o son criminalizadas acusados del delito de usurpación, en un círculo vicioso que genera mayor marginalidad en sectores de por sí vulnerables. Esto ha dado lugar en diferentes puntos del país a episodios de gran conflictividad y violencia social a partir de ocupaciones colectivas de terrenos.

A nivel judicial, cabe destacar además que son poco frecuentes los casos en que los jueces aplican los estándares internacionales de derechos humanos sobre vivienda adecuada, existiendo un gran desconocimiento sobre las obligaciones asumidas por el Estado Argentino sobre el derecho a la vivienda adecuada y prevención de desalojos.

#### **5. Factores que contribuyen a la valorización del precio del suelo y la exclusión de la oferta residencial para sectores medios y bajos promovida por el mercado inmobiliario**

El Estado Argentino no cuenta con una política nacional en materia de ordenamiento y planificación del territorio que prevea lineamientos básicos para el uso y desarrollo de su territorio que contemple el acceso a una vivienda para todos los sectores de la sociedad. La ausencia de legislación en la materia

---

<sup>131</sup> En este sentido, el costo de producción de la vivienda social aumentó en un 40% en el plazo de dos años (2003-2005), de acuerdo con el propio informe presentado por el Estado. Este incremento, a su vez, varía hasta un 50% en función de la localización geográfica del suelo. El costo por vivienda durante la primera etapa del Plan Federal de Viviendas osciló entre 33.000 y 65.000 (pesos argentinos) en función de su localización geográfica. Luego de dos años, el costo por vivienda ascendía a 50.000 y 108.000 pesos argentinos en función del mismo factor.

<sup>132</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del pacto. Observaciones finales del comité de derechos económicos, sociales y culturales. Argentina, 52° período de sesiones, diciembre de 1999, E/C.12/1/Add.38, párr. 21. En aquella oportunidad el CDESC expresó su preocupación por el alto grado de ocupación ilícita de edificios, sobre todo en Buenos Aires, y por las circunstancias en que se producen los desahucios.

<sup>133</sup> CELS (2009) *Informe Anual 2009*, op. cit, pág. 318. Según datos proporcionados por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, entre 2006 y 2008 se iniciaron 12.661 juicios de desalojos. A su vez, se observa la proliferación de causas penales por el delito de usurpación, en las cuales suele requerirse el desalojo del inmueble. Así, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal ha informado el inicio de 1.362 de estas causas en aquel período, al tiempo que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal registra 248 expedientes en esos años.

coexiste con una regulación y una cultura del derecho de propiedad privada cuyo alcance condiciona seriamente la función pública del ordenamiento territorial.<sup>134</sup> En tanto la regulación del derecho de propiedad privada es también una competencia del Estado Nacional, las provincias y los municipios enfrentan serias restricciones en la regulación de los usos del suelo, que les corresponde por la estructura federal del estado. Sin embargo, esta condición se ve agravada por la falta de estrategias en estos niveles, que se orienten a garantizar el acceso a la vivienda para los sectores de menores recursos.

En efecto, Argentina cuenta con 32 aglomerados urbanos en los que habita el 67% de su población en donde se hallan 119 municipios. En base a una encuesta nacional sobre la regulación de los usos del suelo elaborada por la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación de la que participaron 89 municipios (2009), la antigüedad promedio de las leyes y planes que conforman los instrumentos de regulación del uso del suelo a nivel provincial en el 2009 era de 25 y 17 años respectivamente. En otros términos, el promedio de la normativa es anterior a la ratificación del PIDESC por parte del Estado Argentino.

Si bien la legislación provincial otorga cierta autonomía a los municipios para regular el uso del suelo y en el ejercicio de estas competencias, las normas municipales resultan más actuales que las provinciales, éstas no se ajustan necesariamente a la adopción de normas de uso del suelo que promuevan el acceso a una vivienda adecuada.<sup>135</sup>

Por otro lado, la actual regulación del mercado de alquileres posibilita que los propietarios rentistas, se apropien de una porción o la totalidad del incremento en la distribución del ingreso.

Finalmente, en lo que respecta al acceso al financiamiento, uno de los principales problemas radica en que la banca privada se orienta al sector formal de la economía, y en consecuencia, resulta de difícil acceso para vastos sectores de la población con inserción laboral precaria e inestable. Además, los requisitos que plantea en términos de ingresos se encuentran muy por encima de los que una familia tipo puede afrontar, y las características generales de la oferta crediticia resultan poco atractivas por su alto costo y riesgo.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> El Poder Ejecutivo Nacional ha presentado públicamente un anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial en septiembre de 2010 que, entre otros postulados, plantea la función social de la propiedad. Sin embargo, al no modificarse los principios generales de la propiedad privada contemplados en el Código Civil, ni incorporarse mecanismos que sirvan para implementar en la práctica los principios que el anteproyecto proclama, esta iniciativa difícilmente sirva para modificar la situación.

<sup>135</sup> Sólo un 16% de los municipios establece una reserva de edificabilidad destinada a vivienda social,<sup>135</sup> sólo un 11% de los municipios han adoptado normas tributarias para la recuperación de plusvalías, sólo un 5 % de los municipios determina la obligación de los desarrolladores urbanos de donar suelo con destino a vivienda social, y sólo un 50% de los municipios cuenta con normas que penalicen el suelo urbano ocioso. Además un 80% de los municipios regula restricciones cuantitativas que determinan el factor de ocupación del suelo y el factor de ocupación total de un terreno residencial, valores que restringen las posibilidades de oferta de vivienda.

<sup>136</sup> Según datos que surgen de un estudio realizado por la consultora abeceb.com publicados en la edición del diario La Nación del lunes 22 de noviembre de 2010, el peso del mercado de préstamos hipotecarios en el PBI de la Argentina ha ido descendiendo en los últimos años hasta ubicarse en 0,7 por ciento, el porcentaje más bajo de las últimas décadas.

Para comprar hoy un departamento usado de tres ambientes en un barrio promedio de la Capital Federal mediante un crédito hipotecario es necesario demostrar ingresos por más de 12.000 pesos y al menos 70.000 pesos de ahorro, cifras que dejan fuera de esa posibilidad a más del 90% de la población.

Según un estudio de la consultora especializada Reporte Inmobiliario, un departamento usado de 60 metros cuadrados en la ciudad de Buenos Aires puede costar en promedio 87.500 dólares. Para poder financiar el 80 por ciento de ese monto (lo máximo que permite la línea vigente en el Banco Nación, por ejemplo), el solicitante deberá pagar cuotas de 3619 pesos por mes y demostrar ingresos por 12.064 pesos.

Si se hace la misma comparación con los requisitos que plantean otros bancos, las cifras cambian. En el Banco Hipotecario (con tasa fija a 20 años), por ejemplo, la cuota para un préstamo por aquel departamento en la Capital ascendería a \$ 4534 y el ingreso mínimo a demostrar, 12.954 pesos. Con las condiciones del Banco Ciudad, el comprador de esa propiedad pagaría cuotas de \$ 4160, si es que primero puede demostrar ingresos por 11.885 pesos. Cfr. Buenos Aires sin Techo. Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires elaborado por la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Actualizado *al mes de*

### **Preguntas para el Estado argentino:**

1. *¿Cómo se han distribuido en los últimos cinco años las autorizaciones de construcción y metros cuadrados según se dirijan a vivienda suntuosa/ sencilla en las principales ciudades de país?*
2. *¿Qué cargas se les imponen a los desarrolladores inmobiliarios al llevar a cabo proyectos urbanos para sectores de altos recursos?*
3. *¿Cómo explica el aumento del 40% en el costo de producción de la vivienda social que informa el Estado en su informe en el plazo de 2003-2005?. ¿Cómo explica la variación de hasta un 50% en dicho costo en función de la localización geográfica del suelo? ¿Qué medidas está adoptando el Estado para regular el aumento de dichos costos y evitar su impacto negativo en las potencialidades de los planes de vivienda nacionales para reducir el déficit de vivienda?*
4. *¿Cómo se regula el reparto de las cargas y beneficios del proceso de urbanización?*
5. *¿Qué medidas adopta el Estado para impedir la especulación inmobiliaria?*
6. *¿De qué manera planea compatibilizar la función social de la propiedad que plantea el anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial presentado públicamente por el Estado Nacional en septiembre de 2010 con los principios generales de la propiedad privada contemplados en el Código Civil?*
7. *Cómo regula el Estado el mercado de alquileres y qué medidas ha venido tomando para proteger a los inquilinos, en el mercado formal e informal de las prácticas abusivas de los locadores?*

### **Recomendaciones**

1. *Promueva y sancione una ley que reconozca el carácter de función pública del ordenamiento del territorio, y adecue los principios generales que forman parte del contenido actual del derecho de propiedad privada regulados en el Código Civil para hacerla efectiva.*
2. *Inste y recomiende a los niveles subnacionales, especialmente al provincial, a que actualicen las normas que regulan el ordenamiento y la planificación del territorio, contemplando las obligaciones que tiene el Estado en su deber de garantizar el derecho a una vivienda adecuada<sup>137</sup>, incluyendo la planificación de suelo urbano para los sectores medios y bajos, como así también, la adopción de medidas que regulen los precios del suelo.*
3. *Adopte políticas y medidas legales que limiten el aumento desmedido de los precios de los alquileres, faciliten las condiciones de acceso y protejan la seguridad jurídica de la tenencia por parte de inquilinos.*
4. *Adopte medidas eficaces para disminuir la cantidad de asentamientos informales, garantizando la seguridad jurídica de la tenencia y promoviendo su urbanización con participación de quienes habitan en ellos.*
5. *Adecúe los códigos de procedimientos a nivel nacional y provincial en lo relativo a desalojos, incorporando estándares internacionales y la utilización de mecanismos de mediación con los grupos amenazados de desalojo de manera de llegar a una solución que no deje sin vivienda a estas personas.*
6. *En cumplimiento de las funciones establecidas en la Ley 26.061, intensifique sus esfuerzos destinados a generar las políticas y los dispositivos para el fortalecimiento familiar y comunitario para reducir al mínimo la cantidad de niños, niñas y adolescentes en situación de calle y evitar que la respuesta estatal sea la institucionalización y privación de la libertad de niños, niñas y adolescentes.*

---

noviembre de 2010 por parte del equipo de trabajo de la Dip. Rocío Sánchez Andía actual Presidenta de dicha Comisión.

<sup>137</sup> A modo de ejemplo, es auspicioso en este sentido un anteproyecto de ley de promoción de hábitat popular elaborado por el Ministerio de Infraestructura del gobierno de la provincia de Buenos Aires que tiene como objetivo general brindar una nueva base jurídica, política e instrumental al gobierno provincial y a los municipios para ampliar la oferta de tierra urbanizada para vivienda en condiciones formales y económicamente accesibles a los sectores medios y a los de menores ingresos.

## **IX. DERECHO A LA SALUD (ART. 12)**

### **1. El impacto en la salud de las enfermedades no transmisibles**

Las enfermedades no transmisibles (ENT) han sido identificadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como la principal amenaza para la salud humana. Las ENT incluyen principalmente las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la diabetes y las enfermedades respiratorias crónicas.

Las ENT causan la mayor combinación de muertes y discapacidad a nivel mundial, representan alrededor del 60% de todas las causas de muerte y son responsables del 44% de las muertes prematuras en el mundo. Alrededor de 35 millones de muertes anuales, de las cuales el 80% se producen en países de bajos y medianos ingresos. La OMS estima que las muertes debidas a las ENT aumentarán un 17% en los próximos diez años. En 2008, sólo el cáncer fue la causa de 7.6 millones de muertes en el mundo, más que el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis juntos<sup>138</sup>. A pesar de esta situación, las ENT sólo reciben el 0.5% de los fondos destinados a la asistencia global al desarrollo<sup>139</sup>.

Los cuatro factores de riesgo más importantes de las ENT son el uso de tabaco, los hábitos alimentarios inadecuados, el sedentarismo y el abuso de alcohol, todos ellos determinantes sociales evitables y prevenibles. Según un informe de la OMS<sup>140</sup>, existen alrededor de 6 millones de muertes mundiales como consecuencia del tabaco, 3.2 millones de personas mueren cada año a causa de actividad física insuficiente, 2.8 millones como consecuencia de la obesidad y 2.7 millones de muertes anuales son atribuibles a una ingesta insuficiente de frutas y verduras.

Es importante destacar que las ENT afectan desproporcionadamente a las personas de niveles socioeconómicos bajos pues el alto precio de los alimentos condena a los pobres a consumir alimentos poco nutritivos. Además, las ENT y la pobreza generan un círculo vicioso pues los sectores de menores recursos se vuelven más vulnerables a los factores de riesgo y, a su vez, las ENT aumentan la situación de pobreza ya que las personas de bajos niveles socioeconómicos son quienes padecen problemas de acceso a los sistemas de salud, debiendo afrontar los gastos ellos mismos.

El rápido aumento de las enfermedades no transmisibles en los países de bajos y medianos ingresos es acelerado por los efectos negativos de la globalización, urbanización informal y el aumento de la vida sedentaria. También influyen, en gran medida, las pautas de consumo, la publicidad y otras formas de mercadotecnia de alimentos y bebidas.

Ante este crecimiento de las ENT, la mayoría de los gobiernos no ha logrado poner en marcha las políticas públicas, legislación, servicios e infraestructura necesarios para proteger a sus habitantes de las ENT. En este sentido, las ENT pueden ser evitadas si se implementan políticas públicas destinadas a generar hábitos saludables como la alimentación apropiada, el control del peso, la actividad física regular, la prevención y reducción del consumo de tabaco y a la exposición a humo de tabaco ajeno y la reducción del consumo de alcohol.

#### **a) La situación de las ENT en Argentina**

Las enfermedades crónicas no trasmisibles (ENT) son también la primera causa de muerte en Argentina. Los datos disponibles indican que en 2008 la tasa de mortalidad por enfermedad cardiovascular (que incluye la enfermedad coronaria y el accidente cerebrovascular), fue de 206,44 cada 100,000 habitantes, representando 34,19% del total de muertes producidas y 12,61% de los años potenciales de vida perdidos (APVP)<sup>141</sup>.

---

<sup>138</sup> Targets to monitor progress in reducing the burden of Noncommunicable disease, recommendations from WHO technical working group on NCD targets. OMS, Julio 2011.

<sup>139</sup> The millennium development goals and NCD. NCD Alliance [http://www.ncdalliance.org/sites/default/files/rfiles/The%20MDGs%20and%20NCDs\\_0.pdf](http://www.ncdalliance.org/sites/default/files/rfiles/The%20MDGs%20and%20NCDs_0.pdf)

<sup>140</sup> Global Status Report on Noncommunicable diseases. Executive Summary . WHO 2008.

Los factores de riesgo de las ENT son altamente prevalentes en Argentina. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo 2009 (ENFR 2009), el 53,4% de la población adulta de Argentina tiene exceso de peso u obesidad, el 34,8% tiene presión arterial elevada, el 30,1% es tabaquista, 54,9 % no realiza suficiente actividad física y sólo el 4,8% de la población ingiere diariamente la cantidad recomendada de frutas y verduras. La situación es más preocupante aún, si se tiene en cuenta que la mayoría de estos factores de riesgo han empeorado en el 2009 respecto de la misma encuesta desarrollada en el 2005 <sup>142</sup>.

Además, la obesidad creció un 3,7% en el sector de menores ingresos mientras que creció sólo un 1% en el sector de ingresos altos. La inactividad pasó de 44% en 2005 a 56% en 2009 en el sector de menor ingreso, cuando en el grupo de mayor nivel socioeconómico sólo aumento un 4% en el mismo periodo.

Al igual que en el resto del mundo, en Argentina, los sectores sociales más pobres (medido por ingresos salariales en el hogar) muestran mayores tasas de obesidad, diabetes y una peor calidad alimentaria. Las personas con bajo nivel educativo tienen más del doble de sobrepeso y obesidad y comen significativamente menos frutas y verduras que personas con alto nivel educativo.<sup>143</sup> Un aspecto de particular relevancia en Argentina es la abundante ingesta de sal y la consecuente elevada prevalencia de hipertensión arterial. Mientras la Organización Mundial de la Salud recomienda una ingesta de sal de 5 gramos diarios<sup>144</sup>, en nuestro país la ingesta promedio por habitante es de 12 gramos, de los cuales el 65 al 70% proviene de los alimentos procesados<sup>145</sup> En Argentina 1 de cada 3 personas es hipertensa y se estima que cada año la hipertensión arterial es causa de 50.000 muertes. <sup>146</sup>

Se ha demostrado que la reducción de la ingesta de sodio tiene un impacto mayor que la medicación antihipertensiva en la reducción de enfermedad cardiovascular <sup>147</sup> y que por cada 1 gramo de reducción de sal en la dieta se podrían prevenir hasta 2000 muertes de origen cardiovascular y aproximadamente unos 20.000 eventos cardiovasculares al año<sup>148</sup>.

Respecto del consumo de tabaco, la ENFR 2009 indica que el 30,1% de la población de entre 18 y 64 años fuma y el 40,4% está expuesto habitualmente al humo de tabaco ajeno. Esta exposición aumenta entre los jóvenes, que se ven afectados en un 78%.. En Argentina se producen 40.000 muertes al año por consumo de tabaco<sup>144</sup>. Si se aplicaran las políticas reconocidas por la comunidad internacional en el Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud (que Argentina no ha ratificado), la prevalencia del consumo de tabaco podría bajar alrededor de un 40% en los próximos 30 años. Esto representa aproximadamente 16.000 vidas salvadas anualmente<sup>149</sup>.

La inactividad física se ha incrementado en los últimos cinco años, de acuerdo a la ENFR, pasando de 46,2% a 54,9%<sup>150</sup> Del mismo modo, en la Encuesta Nacional de Salud Escolar realizada en 2007 se

---

<sup>141</sup> Argentina: indicadores básicos 2008. Buenos Aires, Argentina. Dirección de Estadísticas de Salud. Ministerio de Salud de la Nación.

<sup>142</sup> Encuesta Nacional de Factores de Riesgo 2009, Ministerio de salud de la Nación Argentina.

<sup>143</sup> De Maio F, Linetzky B and Virgolini M. An average/deprivation/inequality (ADI) analysis of chronic disease outcomes and risk factors in Argentina

<sup>144</sup> Fuente: [www.who.int/es/](http://www.who.int/es/)

<sup>145</sup> [Encuesta Nacional de Nutrición y Salud](http://www.msal.gov.ar/htm/site/ennys/site/default.asp). Buenos Aires: Ministry of Health. Available from : <http://www.msal.gov.ar/htm/site/ennys/site/default.asp>. Accessed 12 July 2009

<sup>146</sup> Statistics and Informatics Department, Ministry of Health, Argentina. Anuario 2009. Available from: <http://www.deis.gov.ar> accessed 12 Jul 2010.

<sup>147</sup> Tunstall-Pedoe H, Connaghan J, et al, Pattern of declining blood pressure across replicate populationsurveys of the SHO MONICA Project, mid-1980s to mid -1990s and the role of medication. *BMJ* 2006;332 (7542):617-8

<sup>148</sup> Base a estadísticas vitales y revisiones sistemáticas, Ministerio de Salud de la Nación Argentina. [www.msal.gov.ar](http://www.msal.gov.ar).

<sup>149</sup> Ferrante D, Levy D, Peruga A, Compton C, Romano E. The role of public policies in reducing smoking prevalence and deaths: the Argentina Tobacco Policy Simulation Model. *Rev Panam Salud Pública*. 2007; 21(1):37-49.

<sup>150</sup> Ferrante D, Levy D, Peruga A, Compton C, Romano E. The role of public policies in reducing smoking prevalence and deaths: the Argentina Tobacco Policy Simulation Model. *Rev Panam Salud Pública*. 2007; 21(1):37-49.

observa que el 81% de los encuestados (13 a 15 años) no realiza la mínima cantidad de actividad física recomendada para la edad.<sup>151</sup>

#### **b) La ausencia de un marco regulatorio efectiva y políticas públicas de preventivas**

El reporte sobre la estrategia mundial presentado por la Organización Mundial de la Salud en el año 2003, referido a “Dieta, Nutrición y Prevención de Enfermedades Crónicas”, establece que “más allá del tratamiento médico apropiado para aquellos individuos ya afectados, el enfoque de la salud pública hacia la prevención primaria es considerado el curso de acción más costo-beneficioso, alcanzable y sostenible para poder lidiar con la epidemia mundial de ENT”<sup>152</sup>. Por este motivo, a la luz de los indicadores de Argentina y a la evidencia sobre las ENT se vuelve imprescindible la adopción de políticas públicas basadas en la evidencia científica disponible para prevenir las enfermedades crónicas no transmisibles y reducir su prevalencia.

A lo largo de la historia, si bien es cierto que Argentina ha avanzado en la toma de medidas para la prevención de ENT, estas medidas han sido aisladas e insuficientes para hacer frente a esta gran epidemia, así como también para contrarrestar los intereses de las mega corporaciones involucradas en el desarrollo y venta de productos que contribuyen al desarrollo de las ENT, tales como las empresas tabacaleras, empresas de alimentos y bebidas no saludables, entre otras.

En los últimos años se han evidenciado algunos avances como por ejemplo la creación de una Comisión Nacional para la Prevención y Control de las ENT, el desarrollo de programas voluntarios con empresas alimenticias para modificar la composición de alimentos elaborados (en cuanto a sodio y grasas trans), entre otras medidas. Sin embargo, no existe aun en Argentina un marco regulatorio que cumpla con los estándares internacionales para la prevención y control de las ENT.

A continuación, realizaremos un análisis sobre la legislación existente en materia de control de tabaco y alimentación saludable, ya que estas políticas son las más costo-efectivas para reducir drásticamente la prevalencia de las ENT e impactar en un corto plazo en los índices de mortalidad.

En **materia de control de tabaco** se ha sancionado recientemente una ley nacional que establece ambientes 100% libres de humo en todos los lugares laborales cerrados, públicos y privados. Sin embargo, Argentina es el único país de Sudamérica que aún no ha ratificado el Convenio Marco para el control del tabaco (CMCT) y aún se encuentra pendiente la medida más eficaz y recomendada según los estándares internacionales, que es el aumento de precio de los cigarrillos. Por el contrario, Argentina cuenta con uno de los precios más bajos de cigarrillos de la región y, en los últimos 5 años, el precio de los cigarrillos ajustado por índice de precios al consumidor y por ingreso por cápita, ha descendido, siendo hoy más baratos y accesibles que antes. Asimismo, la ley nacional no prevé prohibición completa de publicidad, promoción y patrocinio, ya que exceptúa a los puntos de venta y a la publicidad directa a mayores de 18 años edad y permite el desarrollo de programas de responsabilidad social corporativa (RSC), cuya única finalidad es impedir y debilitar la puesta en marcha de políticas efectivas de control de tabacodesviar la atención de las políticas del control del tabaco.<sup>153</sup>

Uno de los programas de RSC más conocidos de la industria tabacalera es el de prevención de consumo en jóvenes, los cuales han sido demostradamente ineficaces para lograr dicho objetivo. Estos programas, en cambio, han sido utilizados por la industria para mejorar su imagen pública y para obstaculizar la puesta en marcha de políticas efectivas de reducción de la iniciación del consumo de tabaco en los jóvenes<sup>154</sup>.

En cuanto a **alimentación saludable**, en Argentina no existe un marco regulatorio suficiente para garantizar la adecuada composición y fiscalización para la elaboración y control de los alimentos

---

<sup>151</sup> Linetzky B, Morello P, et al Resultados de la Primera Encuesta Nacional de Salud Escolar. Argentina 2007. Arch Argent Pediatr 2011; 109(2): 111-116.

<sup>152</sup> Dieta, Nutrición y Prevención de Enfermedades Crónicas, Informe de una Consulta Mixta de Expertos OMS/FAO <http://www.fao.org/wairdocs/who/ac911s/ac911s00.htm>.

<sup>153</sup> Tobacco Industry and corporate responsibility, an inherent contradiction. World Health Organization, 2004.

<sup>154</sup> Ver: E. Sebié and S.Glantz; Tobacco Industry “Youth Smoking Prevention” Programs to undermine meaningful Tobacco Control in Latin America, AJPH 2007 vol 97 N°8 y Tobacco Industry Interference with Tobacco Control, World Health Organization, 2009.



procesados. Al momento de la redacción del presente reporte, nuestro país cuenta con la ley 18.284 o “Código Alimentario”. Esta norma es un conjunto de disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial. Cuenta con más de 1.400 artículos que incluyen disposiciones sobre condiciones generales de las fábricas y comercio de alimentos, conservación y tratamiento de los alimentos, empleo de utensilios, recipientes, envases, envolturas, normas para rotulación y publicidad de los alimentos, especificaciones sobre los diferentes tipos de alimentos y bebidas, coadyuvantes y aditivos. El Código Alimentario no establece parámetros para el control de ciertos ingredientes incluidos en los alimentos y no garantiza necesariamente que los productos sean saludables. Por ejemplo, no regula el contenido de sodio incorporado en los alimentos procesados<sup>155</sup>. En otro sentido, tampoco existe en nuestro país un marco regulatorio eficaz para restringir la publicidad engañosa de alimentos no saludables dirigida a los niños, niñas y adolescentes que tienen como objetivo final inducir el consumo por parte de los jóvenes de éstos productos no saludables.

Si bien Argentina cuenta con una Ley 26.396 del 2008 sobre trastornos alimenticios que establece la cobertura total por parte de las obras sociales para los tratamientos de los trastornos alimentarios y faculta al Poder Ejecutivo Nacional a tomar las medidas necesarias para regular el contenido de los alimentos, regula publicidad de alimentos y promueve la alimentación saludable en los kioscos escolares. No obstante, a tres años de su sanción, todavía está pendiente de reglamentación por lo que no se han tomados las medidas necesarias para su aplicación.

Resulta imprescindible que el marco regulatorio en materia de alimentación saludable se ajuste a los estándares acordados por la comunidad internacional que garantizan la efectividad de las políticas públicas. Entre ellos se pueden mencionar: la Estrategia Mundial de Régimen Alimentario, Actividad física y salud de la OMS 2004, la Estrategia regional y plan de acción para un enfoque integrado, la prevención y control de las ENT de la Organización Panamericana de la Salud 2007 y la Estrategia Mundial para reducir el uso nocivo de alcohol de OMS 2010.

## **Recomendaciones**

- 1) *En materia de control de tabaco:*
  - a. *Adoptar las medidas necesarias para implementar y garantizar el cumplimiento de la ley de control de tabaco N° 26.687.*
  - b. *Sancionar una ley que garantice la prohibición completa de la publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco en todo el territorio nacional.*
  - c. *Impulsar medidas para aumentar los impuestos y precio de los cigarrillos y ratificar el Convenio Marco para el Control de Tabaco.*
  
- 2) *En materia alimentaria:*
  - a. *Adoptar las medidas necesarias para actualizar el Código Alimentario Argentino y garantizar el efectivo cumplimiento de sus modificaciones.*
  - b. *Instrumentar las medidas necesarias para garantizar un adecuado rotulado de los productos y para prohibir la publicidad engañosa de alimentos no saludables.*
  - c. *Regular e implementar la ley 23.396 de trastornos alimenticios y sancionar medidas complementarias para alcanzar los estándares fijados en la materia.*
  - d. *Instrumentar medidas para garantizar la fiscalización del cumplimiento de la prohibición de utilización de grasas trans en los alimentos procesados.*

## **2. Las mujeres y la salud**

---

<sup>155</sup> No obstante, al respecto, es importante mencionar que, recientemente, a través de las Resoluciones conjuntas de la Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos y la Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca Números 137/2010 y 941/2010 se ha incorporado la prohibición de incorporar grasas trans a los alimentos procesados a partir del año 2014. Sin embargo, será fundamental fortalecer las estructuras necesarias para fiscalizar el cumplimiento y un plan de implementación para que la norma sea efectiva.

En julio de 2010, el Comité de la CEDAW presentó sus Observaciones finales para Argentina<sup>156</sup>. En el apartado referido a la salud de las mujeres, el Comité expresa su preocupación respecto de las altas tasas de embarazo adolescente y de mortalidad materna, de la cual un tercio corresponde a abortos clandestinos.

En el mismo sentido, se refiere a la poca relevancia que posee la Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable en todos los niveles de enseñanza; y, finalmente, afirma que es necesario para el cumplimiento de los derechos reproductivos de las mujeres, que el Estado asegure el acceso de éstas a la salud reproductiva, revise la legislación que mantiene la penalización del aborto –con serias repercusiones en la vida y la salud de las mujeres- y promueva la aplicación a nivel nacional de la Guía de Atención Integral para Aborto no punible.

El Comité de Derechos del Niño/a, en su informe de junio de 2010, sostuvo que el estado argentino debía tomar medidas urgentes para reducir las muertes maternas causadas por abortos inseguros, especialmente en el caso de mujeres y niñas víctimas de violación, buscando que el acceso al aborto seguro sea proporcionado por operadores de la salud sin necesidad de intervención judicial. Esta observación reitera a la realizada por el Comité en octubre de 2002, lo cual corrobora que el incumplimiento viene siendo acarreado por años.

En su informe de 2010 el Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación por la legislación restrictiva del aborto y por la inconsistente interpretación por parte de los tribunales de las causales de no punibilidad contenidas en el artículo 86 del Código Penal. Por este motivo increpó al Estado para que modifique su legislación para que ayude a la mujer a evitar embarazos no deseados sin que tenga que recurrir a abortos clandestinos que ponen en peligro su vida. Señaló adicionalmente que es necesario que el Estado adopte medidas orientadas a capacitar jueces y personal de la salud sobre el alcance del artículo 86 del Código Penal. Sin embargo y pese a los apercibimientos recibidos, el incumplimiento estatal persiste.

**a) Fecundidad y maternidad adolescente: la situación es más preocupante en las regiones más postergadas del país**

En Argentina se observa una tendencia descendente de la tasa global de fecundidad. Según las estimaciones del Ministerio de Salud correspondiente al año 2007, el promedio de hijos por mujer es de 2,3. Sin embargo, la situación varía según la región y grupo socio-económico, siendo las mujeres más pobres y las regiones más postergadas del país las que presentan las tasas más altas de fecundidad.

Datos del año 2008 sobre la base de Estadísticas Vitales del Ministerio de Educación confirman que la incidencia de los nacidos vivos de madres adolescentes aumentó en los últimos años en la mayor parte de las provincias y se continúan manteniendo importantes diferencias regionales. Así, mientras la Capital Federal presenta el porcentaje más bajo de nacidos vivos de embarazo adolescente (7%), en el Chaco los partos de madres menores de 20 años explican casi la cuarta parte de los nacidos vivos (Giacometti, 2010). Para el año 2008 puede decirse que el panorama muestra una gran desigualdad regional: las provincias argentinas que presentan porcentajes cercanos o superiores al 20% son las que tienen mayores niveles de pobreza y menor infraestructura social y sanitaria.

El nivel educativo alcanzado por las mujeres también tiene estrecha relación con el número total de hijos nacidos vivos y con su distribución. Los datos para el total del país permiten ver la diferente distribución de los nacimientos según el nivel de instrucción: la mayoría de las mujeres que no han finalizado sus estudios primarios se concentra en el grupo que tiene cuatro hijos o más (18,7 %) mientras que la mayoría de las mujeres que han completado sus estudios terciarios tiene entre uno y tres hijos. En ese sentido, la proporción de mujeres con mayor educación que tiene cuatro o más hijos es mínima (4%).<sup>157</sup> Hay una cierta tendencia que muestra que a mayor nivel de instrucción, menor cantidad de hijos.

---

<sup>156</sup> Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). 46° período de sesiones 12 a 30 de julio de 2010. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/485/36/PDF/N1048536.pdf?OpenElement> (última consulta 15-11-2010)

<sup>157</sup> Ver ELA, 2009: 238 y siguientes. Datos según Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Ministerio de Salud de la Nación.

La maternidad temprana es todavía un fuerte condicionante para completar la trayectoria educativa. El 17,3% del total de mujeres menores de 20 años que fueron madres en 2008 no término el nivel primario de educación y sólo el 13% pudo completar la escuela media o más. Ello también explica el hecho de que entre las personas jóvenes en inactividad (que no estudian, no trabajan, ni buscan trabajo) las mujeres duplican a los hombres,<sup>158</sup> Para el año 2008 el 42% de las jóvenes que tuvieron un hijo en Misiones no finalizó el nivel primario, en cambio, en esta situación sólo se encuentra el 4% de las adolescentes que residen en la ciudad de Buenos Aires.

#### **Preguntas para el Estado:**

1. *¿Qué medidas adopta el Estado Argentino para enfrentar y disminuir las notables brechas regionales y por sector socioeconómico en las tasas de embarazo adolescente?*

#### **Recomendaciones**

1. *Garantice la realización de campañas de educación y el acceso a los métodos anticonceptivos y servicios de salud de calidad en todo el territorio del país.*
2. *Promueva y garantice la existencia de oportunidades educativas y laborales que mejoren la situación socioeconómica de las personas de las regiones más postergadas del país.*
3. *Garantice la existencia y provisión de anticonceptivos así como información adecuada sobre métodos anticonceptivos en todos los hospitales del país.*

#### **b) Mortalidad materna**

Durante el período 1980-2006, en los índices de mortalidad materna también quedaban en evidencia la brecha entre jurisdicciones: la probabilidad de morir en el embarazo y el parto no está distribuida equitativamente en las regiones del país sino que es mayor en las áreas más pobres (ELA, 2009). Las provincias más pobres presentan una tasa de mortalidad materna hasta un 15% mayor que las jurisdicciones más desarrolladas. Para el año 2008, las tres provincias con mortalidad materna más elevada son Formosa (11,5 por cada 10.000 nacidos vivos), Jujuy (10,0) y Chaco 8,2. En el otro extremo se encuentran las tres jurisdicciones con las tasas más bajas: San Juan (0,7), Ciudad de Buenos Aires (0,9) y Santa Cruz (1,9).<sup>159</sup>

Según el Informe de rendición de cuentas realizado por el Estado Argentino para mostrar grado de avance en el cumplimiento de los *Objetivos de Desarrollo de Milenio* (PNUD/ ARG, 2010), en el año 2008 la mayor cantidad de muertes maternas se produjo por causas obstétricas directas, entre ellas las principales causas fueron: complicaciones del puerperio, seguidas por los trastornos hipertensivos, edema y proteinuria. Sin embargo, señala el Informe, la principal determinante de las muertes maternas sigue siendo el aborto: que representó el 21% del total de defunciones registradas para ese año. Tal como puede visualizarse en el siguiente cuadro.

**Mortalidad porcentual materna según grupos de causas. Total País. Año 2008**

<b>Embarazo terminado en aborto</b>	<b>Causas obstétricas indirectas</b>	<b>Otras causas directas</b>	<b>Trastornos hipertensivos</b>	<b>Sepsis y otras compl. del puerperio</b>	<b>Hemorragia posparto</b>	<b>Placenta previa y hemorragia anteparto</b>
<b>20,9%</b>	<b>19,9%</b>	<b>19,6%</b>	<b>15,2%</b>	<b>13,2%</b>	<b>7,1%</b>	<b>4,1%</b>

Fuente: Dirección de Estadística en Salud. Ministerio de Salud de la Nación (ODM, 2010).

<sup>158</sup> Cfr. "Situación socioeconómica de los jóvenes argentinos" elaborado por la consultora Equis en agosto de 2011. Del total de jóvenes entrevistados para la realización del estudio surge que hay un 20,6% de las mujeres inactivas contra solo un 9,4% de varones.

<sup>159</sup> Newsletter del Observatorio de la Maternidad Nro. 36, noviembre de 2010.

Los datos del Ministerio de Salud sobre muertes maternas ponen de manifiesto los graves problemas en la cobertura y calidad de los servicios de prevención y tratamiento de la salud sexual y reproductiva en los diferentes lugares del país. La alta tasa de mortalidad materna por abortos inseguros es un indicador de los serios incumplimientos del Estado frente al deber de disponibilidad de servicios de aborto seguro cuando es legal.<sup>160</sup>

### **c) La falta de políticas públicas de salud para asegurar el acceso al aborto no punible**

Uno de los principales problemas en términos de acceso a la salud se vincula con el acceso a las prácticas médicas que constituyen de abortos no punibles. El artículo 86 del Código Penal (ley 11.179) excluye la punibilidad del aborto en los siguientes supuestos: *1º Si se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y si este peligro no puede ser evitado por otros medios. 2º Si el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente. En este caso, el consentimiento de su representante legal deberá ser requerido para el aborto.*

A pesar de que la norma está vigente desde 1921, su interpretación no es uniforme y la reglamentación del procedimiento en los supuestos de no punibilidad sigue estando ausente. El Ministerio de Salud de la Nación, dada la marcada diferencia existente entre la vigencia de la norma penal y su aplicación concreta, elaboró una Guía Técnica de Atención Integral de Abortos No Punibles (en adelante, la Guía) en el año 2007. La Guía define los procedimientos que se deben respetar para garantizar el acceso a aquellos abortos permitidos por el artículo 86 del Código Penal pero no tiene rango de resolución y, por ende, es voluntario para las provincias adherir o no a ella.

En el mes de julio de 2010, los representantes del Estado argentino ante el Comité de la CEDAW anunciaron a través de la presidenta del Consejo Nacional de las Mujeres que la versión revisada en 2010 de la Guía había adquirido el rango de resolución ministerial al mismo momento que se desarrollaba la sesión del Comité. Una semana después del anuncio realizado por la delegación oficial frente al Comité, el Ministerio de Salud desmintió oficialmente que su titular hubiera firmado la resolución. Así, aportó a la confusión general sobre la situación del aborto no punible en Argentina y se desdijo de lo dicho ante sistema universal de protección de los derechos humanos.

La guía técnica de atención para abortos no punibles continúa vigente pero sin rango ministerial, es decir, sin el apoyo político imprescindible para que sea implementada en los hospitales públicos del país. Esta situación hace depender el derecho de las mujeres al aborto en los casos de no punibilidad, a la interpretación discrecional que del Código Penal hagan los profesionales de la salud en cada centro de salud al que se presenten; poniendo nuevamente en evidencia el incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino.

A la contradictoria actitud del Ministerio se añade la judicialización de varios casos de aborto no punible. Estos casos presentados en los últimos años evidencian la carga adicional e innecesaria impuesta a las mujeres de acudir al poder judicial para que se dé cumplimiento a las disposiciones legales sobre el tema. Aunque algunas de estas decisiones reconocieron el derecho al aborto a mujeres víctimas de violencia, los procesos prolongaron innecesariamente la situación de vulnerabilidad de las mujeres. Es indiscutible que la intervención judicial de los tribunales es menor cuanto más clara es la ley. Pero aún en los supuestos comprendidos dentro de la tesis de interpretación más restrictiva del Código Penal, se ha negado el aborto a mujeres con discapacidades cognitivas que habían sido víctimas de violación<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Ramos, S., P. Bergallo, M. Romero y J. Arias Feijoo, "El acceso al aborto permitido por la ley: un tema pendiente de la política de derechos humanos en la Argentina", CELS, *Informe de Derechos Humanos 2009*, Buenos Aires, del Puerto Editores.

<sup>161</sup> "En julio de 2006 la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires falló, en forma dividida a favor de la constitucionalidad del art. 86 y rechazó la intervención judicial que impidió la interrupción de un embarazo de una joven de diecinueve años con una edad mental de ocho años, abusada sexualmente. La sentencia, de más de 300 páginas contó con tres votos contra la realización del aborto (Pettigiani, Domínguez y Mahiques) y seis a favor (Roncoroni, Genoud, Hitters, Piombo, Soria y Kogan)" Informe sobre género y derechos humanos vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina. Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. (2009) n. 61 p.285

### **Preguntas para el Estado:**

1. ¿Por qué motivo la *Guía Técnica de Atención Integral de Abortos No Punibles* (en adelante, la *Guía*) no tiene rango ministerial?
2. ¿De qué manera asegurará el acceso al aborto no punible en todas las jurisdicciones del país?
3. Qué medidas efectivas se impulsan, con qué presupuesto y sobre la base de qué normativa, para garantizar adecuados estándares de salud en todo el territorio del país.
4. ¿Cuál es la tasa de hospitalización por aborto inseguro por cada 1000 mujeres, desagregada por edad?
5. ¿Cuál es el número de abortos seguros e inseguros por cada 1.000 mujeres en edad reproductiva?
6. Informe sobre el porcentaje de proveedores de salud entrenados para proveer aborto seguro
7. Informe sobre el porcentaje de puntos de prestación de servicios públicos que utilizan los métodos recomendados por la OMS para el manejo de las complicaciones del aborto (por nivel de salud, indicar método).

### **Recomendaciones**

1. Garantice la aplicación en todos los hospitales del país y sin obstáculos de la *Técnica de Atención Integral de Abortos No Punibles*
2. Adopte medidas y asigne recursos para asegurar el acceso al aborto no punible en todas las jurisdicciones del país.
3. Adopte medidas efectivas para garantizar adecuados estándares de atención y cuidado de la salud en todo el territorio nacional

#### **d) Desigualdad en el acceso al misoprostol en atención primaria de la salud (O.G.14 Comité DESC, párr. 21, 30, 43 y 44)**

En Argentina se estima que cada año entre 460.000 y 600.000 mujeres y niñas abortan ilegalmente y se sabe que alrededor de 80.000 son hospitalizadas por complicaciones<sup>162</sup>. Según el Plan Nacional c/ Discriminación, Dec. N° 1086/2005: “*las altas tasas de muerte por aborto son una expresión lamentable de la discriminación de las mujeres de sectores más pobres*”. El principio de reducción de riesgos integra el derecho a la salud reproductiva y es el objetivo de la atención de la salud reproductiva. Garantizar la protección social de la salud de las mujeres y niñas requiere servicios de aborto en marcha, tales como educación, información, medicamentos, atención de rutina pre y posaborto en atención primaria y servicios de emergencia, a fin de reducir las condiciones de riesgo tanto de abortos ilegales futuros como actuales (Progr. Acción de CIPD, 1994, párr. 4.1, 7.2, 8.19, 8.25; Comité CEDAW, RG 24 (1999), párr. 11, 13, 14 y RG 28 (2010, proy.), párr. 13; Comité DESC, O.G. 14 (2000), párr. 21 –discriminación y salud, 30 (medidas inmediatas de salud entra las que esta la no discriminación); 43, 44.).

Las pastillas de 200mcg de misoprostol<sup>163</sup>, que son legales en Argentina e indicadas para abortos entre otros usos obstétricos<sup>164</sup>, y de acuerdo con diversas autoridades de salud pública de Argentina, en concordancia con autoridades internacionales, su uso autónomo por parte de las mujeres mejora su salud

---

<sup>162</sup> Ministerio de Salud de la Nación, “Estimación de la magnitud del aborto inducido en la Argentina”, Pantelides, Edith (Conicet y Ceneq-Centro de Estudios de Población) y Mario, Silvia (Instituto Gino Germani). El 23/3/2010, la delegación Argentina del Fondo de Población de Naciones Unidas publicó que la muerte por aborto inseguro sigue siendo la principal causa de mortalidad materna en nuestro país, a pesar que el 80% de las mujeres tiene acceso a métodos anticonceptivos antes de su primer parto. En 2010 se presentaron al Congreso de la Nación 2 proyectos que proponen legalizar el aborto y brindar cobertura social para abortar en el primer trimestre de embarazo, con gran consenso social y político (firma de 50 Diputadas/os). Su aprobación garantizaría la inclusión en el sistema de salud de la mayoría de mujeres y niñas que abortan, reduciendo drásticamente la desigualdad y otras violaciones de DDHH. Sin embargo, los proyectos pierden estado parlamentario nuevamente a fin de año sin haber sido tratados.

<sup>163</sup> Según la OMS estas pastillas son un medicamento esencial. OMS, Model List of Essential Medicines, 17th list March 2011, p. 29; WHO Priority medicines for mothers and children, March 2011 p. 2.

<sup>164</sup> “Guía Técnica para la atención integral de los abortos no punibles”, Min. Salud de la Nación, 2007; “Guías de Procedimientos en Ginecología 2009”, Colegio Médico de la Provincia de Buenos Aires, 3er distrito.

y bienestar y reduce la morbilidad materna<sup>165</sup>. Como se ha dicho precedentemente, aún los casos de aborto permitidos por la ley penal encuentran enormes obstáculos para su realización de manera formal y pública. Ello lleva a que las mujeres de escasos recursos se vean presas de las redes criminales del aborto clandestino que explica en gran parte las altas tasas de mortalidad materna por aborto que se registran en nuestro país. Las pastillas de 200 mcg de misoprostol son una medicina esencial con el potencial de empoderar a las mujeres para escapar de tales redes.

En su informe E/C.12/ARG/3 (26/01/2011), el Estado afirma que “*los medicamentos representan un bien de carácter social sumamente importante e imprescindible para todos los ciudadanos*” (párr. 693). Sin embargo, existe una notoria discriminación en la disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad del misoprostol, comprometiendo la salud de millones de mujeres y niñas por la desigualdad de acceso y la subutilización de esta tecnología en el sistema público de atención primaria de salud: las pastillas de 200 mcg de misoprostol son comparativamente caras<sup>166</sup>, no están disponibles gratis a través de programas estatales ni se producen públicamente<sup>167</sup>. Se venden exclusivamente en farmacias privadas bajo receta archivada<sup>168</sup>, y las/os médicas/os de atención primaria del sistema público de salud que lo recetan son presionadas/os por superiores administrativas/os para dejar de hacerlo, bajo amenaza de sanciones criminales y administrativas. Además, las farmacias que tienen las pastillas disponibles son sujetas a inspecciones severas, que alientan la no disponibilidad del medicamento.

En la práctica, sólo acceden al misoprostol en atención primaria las mujeres que tienen acceso al sistema privado de salud, quedando sin acceso aquellas que dependen del sistema público. Las mujeres con obra social o seguro privado también compran las pastillas de forma privada, por miedo a represalias y violación de la confidencialidad, quedando de hecho excluidas de los descuentos. La línea “*Aborto: más información, menos riesgos*”<sup>169</sup> recibe denuncias de mujeres que no acceden a las pastillas a pesar de haberles sido recetadas, ya que las farmacias privadas imponen requisitos extra legales: recetas para sustancias controladas, triples o de especialistas. Sin receta las mujeres son objeto de abusos y corrupción, pagan 500% de sobreprecio en farmacias privadas, por lo que acceden a dosis inadecuadas de tratamiento e información errónea: las mujeres, especialmente las niñas, que no pueden pagar el sobreprecio, son expuestas a prácticas por debajo de los estándares de seguridad del OMS<sup>170</sup> y excluidas de la protección social obligatoria<sup>171</sup>.

Como ejemplo claro de la persecución a los profesionales que recetan este medicamento, y las trabas y amenazas impuestas a las mujeres que pretenden acceder al él, basta mencionar un comunicado emitido por el Ministerio de Salud de la Provincia de San Juan en el mes de junio de 2011 dirigido a todos los profesionales de la salud. Allí se les informa que por razones sanitarias ese ministerio está realizando un seguimiento del medicamento que contiene esta droga en toda la provincia de San Juan, y que para ser dispensadas en la farmacia las recetas deben consignar entre otras cosas: membrete impreso del establecimiento o profesional, nombre del paciente, documento de identidad del paciente, domicilio del paciente, descripción del medicamento, dosis, diagnóstico, fecha, firma y sello del médico y que la

---

<sup>165</sup> 'Percepciones, prácticas y actitudes de los profesionales médicos en la atención del aborto. Un estudio en el subsector público de salud de la Provincia del Neuquén', Min. Salud de la nación, 2011; Entrevista con Gabriela Luchetti, Jefa de ginecología del hospital Castro Rendón, Neuquén, 3/11/2010, [www.proyectosurgenero.com.ar/2010/11/misoprostol-en-nequen.html](http://www.proyectosurgenero.com.ar/2010/11/misoprostol-en-nequen.html), Informe de la Directora del Hospital Zonal de Trelew, Chubut, Diario Cero, 2010, [www.diariocero.com.ar/argentina/chubut/la-corte-suprema-de-chubut-autorizo-el-aborto-una-nena-violada](http://www.diariocero.com.ar/argentina/chubut/la-corte-suprema-de-chubut-autorizo-el-aborto-una-nena-violada); entre otra.

<sup>166</sup> El precio de las pastillas se triplicó los últimos 5 años.

<sup>167</sup> REMEDIAR, programa público de medicamentos para atención primaria de la salud, no provee las pastillas, que tampoco están incluidas como medicina esencial, a pesar de su patente libre.

<sup>168</sup> Disp. 3646/98 ANMAT (Administración nacional de medicamentos, alimentos y tecnología médica).

<sup>169</sup> Teléfono disponible públicamente donde mujeres reciben de lesbianas información sobre aborto con medicamentos. Inició en Julio/09 y hasta hoy informó más de 10.000 mujeres y [www.abortoconpastillas.info](http://www.abortoconpastillas.info)

<sup>170</sup> OMS, “Unsafe abortion, Global and regional estimates of the incidence of unsafe abortion and associated mortality in 2008”, Sixth edition, 2011.

<sup>171</sup> La dosis completa cuesta 5 días de salario mínimo con receta, y 14 días de salario mínimo sin receta, el gasto directo en abortos clandestinos es aprox. U\$ 300 millones/año, 3000% más que el gasto anual en el programa nacional de salud sexual y reproductiva (calculado en base a información de la línea telefónica, cit).

persona que retira el medicamento deberá dejar sus datos detrás de la receta<sup>172</sup>. En la Provincia de Mendoza la prohibición para conseguir misoprostol es doble: a la restricción de venta bajo receta archivada que dispuso la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica en 1998, se suma una ley provincial de 2009 que limita la venta a los hospitales públicos.

Asimismo, la ejecución del estigma sobre el misoprostol llega a tal punto que el Programa de Mejoramiento de la Calidad de Atención Posaborto implementa métodos menos disponibles, más caros e invasivos para el tratamiento de abortos incompletos: aspiración endouterina y legrado instrumental llevados a cabo en el segundo nivel de salud, a pesar de la evidencia científica y normativa que avalan el uso de misoprostol en atención primaria de la salud como estándar<sup>173</sup>.

#### **Preguntas para el Estado:**

1. *¿Cuál es la cantidad de abortos con medicamentos en proporción a los nacimientos con vida?*
2. *¿Cuál es el precio del misoprostol, calculado como la tasa del precio mediano del medicamento en Argentina comparada con el precio internacional de referencia?*
3. *¿Cómo es la disponibilidad (del misoprostol), calculada como el número (porcentaje) de servicios de salud donde acceder al medicamento?*
4. *¿Cuál es la proporción ente el costo del tratamiento completo con misoprostol comparado con el ingreso diario dell/a trabajador/a estatal de menor salario?*

#### **Recomendaciones**

1. *Adopte medidas para garantizar la disponibilidad y acceso universal de las pastillas de 200 mcg de misoprostol en las farmacias públicas y privadas para su uso en la atención pre y posaborto en atención primaria y comunitaria de la salud de conformidad con la Observación General 14 del Comité, párr. 43, 44, 52 y concordantes.*
2. *Adopte mecanismos y medidas para terminar y evitar las intimidaciones, investigaciones y persecuciones de farmacias, organizaciones sociales y equipos de atención primaria y comunitaria de salud pública que garantizan la prevención del aborto inseguro y la atención de la salud de las mujeres que abortan ilegalmente.*
3. *Revise la legislación que criminaliza el aborto ampliando la cobertura temporal restrictiva con miras a suprimir las sanciones que se imponen a las mujeres que se someten a un aborto, de conformidad con la recomendación general 24 del Comité, sobre las mujeres y la salud, y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.*

### **3) EL ACCESO AL AGUA SEGURA COMO GARANTÍA DEL DERECHO A LA SALUD**

La fragmentación e inequidad social de la Argentina también se verifica si se observa la manera en que se distribuyen las redes de agua y saneamiento en el país, y los mayores costos que deben afrontar por acceder a servicios alternativos y no seguros quienes no están alcanzados por esas redes.

Si se toma como ejemplo la distribución de los servicios en la Ciudad de Buenos Aires y en los partidos que integran el Gran Buenos Aires (donde tiene jurisdicción el Estado Nacional a través de la prestador pública Agua y Saneamiento de Argentina S.A. —AYSA—) surge un patrón de desigualdad discriminatorio hacia los sectores de menores ingresos. Las zonas sin acceso a agua potable y segura, y sin servicios de saneamiento tienden a coincidir con aquellas en donde viven las personas de ingresos más bajos, en las que la problemática se agudiza en la medida que el acceso al agua subterránea no es una opción segura, ya sea por la imposibilidad física de obtenerla o por su mala calidad. De acuerdo con datos censales y con los provenientes de agencias oficiales, habría en el GBA más de 3,3 millones de

---

<sup>172</sup>

[http://www.colfasanjuan.com.ar/v1/index.php?option=com\\_content&view=article&id=113:alerta&catid=44:alertas&Itemid=68](http://www.colfasanjuan.com.ar/v1/index.php?option=com_content&view=article&id=113:alerta&catid=44:alertas&Itemid=68) , Junio 2011

<sup>173</sup> Las pastillas de 200mcg de Misoprostol están incluidas para el aborto incompleto en la lista de medicinas para servicios básicos de salud, ver OMS Model List...2011, cit.; Packages of interventions for family planning, safe abortion care, maternal newborn and child health, WHO 2010 (WHO/FCH/10.06).

persona que no cuentan con agua potable de red<sup>174</sup>: 2.150.448 en el área de la concesión de Agua y Saneamientos de Argentina S.A. (AYSA)<sup>175</sup> y 1.206.878 en el de Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA)<sup>176</sup>.

Como consecuencia de esta carencia de servicios de agua y saneamiento, las personas de escasos recursos se ven obligadas a aumentar sus costos de subsistencia de manera inequitativa y desproporcionada pues deben comprar agua envasada, o beber agua extraída de pozos de dudosa calidad, poniendo en serio riesgo su salud y en particular la de los niños, mujeres embarazadas, enfermos y ancianos<sup>177</sup>. En términos económicos, la falta de acceso a agua segura genera que los sectores más vulnerables deban asignar excesivos recursos para obtenerla<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> Esta cifra combina los datos provenientes del Censo 2001 para los municipios de Florencio Varela, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Miguel y Berazategui, y datos actualizados al 2007 para San Fernando, Tigre, San Isidro, San Martín, Vicente López, La Matanza, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Tres de Febrero, Alte. Brown, E. Echeverría, Ezeiza, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes, así como Capital Federal. Es que a los efectos de la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento, el GBA se ha dividido en dos grandes áreas y se ha adjudicado a dos diferentes empresas públicas —Agua y Saneamientos de Argentina S.A. (AYSA) y Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA)— su gestión, mantenimiento y expansión. En virtud de que los últimos datos censales son del año 2001, hemos solicitado a estas empresas y a sus órganos de control que nos informen la cantidad de habitantes que no cuentan con agua potable dentro de sus respectivas áreas de concesión. La Agencia de Planificación que controla a la empresa AYSA nos ha brindado datos actualizados al 2007, aunque no aclara de qué manera se elaboraron y procesaron. La empresa ABSA, en cambio, no nos ha respondido, y por lo tanto los datos que utilizamos para establecer la cantidad de habitantes que no tienen acceso a los servicios en esta área de cobertura son los del censo 2001.

<sup>175</sup> El área de concesión de AYSA S.A. comprende la Ciudad de Buenos Aires y los municipios de San Fernando, San Martín, San Isidro, Tigre, Vicente López, Región Oeste, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Morón, Tres de Febrero, Región Sur, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes y Avellaneda. En la nota APLA N° 349/2008 se informan las siguientes cantidades de población sin acceso al servicio de red pública: en Zona Norte, San Fernando 10.533, Tigre 150.420, San Isidro 9.136, San Martín 45.206 y Vicente López 10.496; en Zona Oeste, La Matanza 579.539, Morón 75.812, Hurlingham 134.894, Ituzaingó 150.656 y Tres de Febrero 75.830; en Zona Sur, Alte. Brown 343.490, E. Echeverría 179.241, Ezeiza 125.100, Avellaneda 28.418, Lanús 19.702, Lomas de Zamora 129.609 y Quilmes 64.273; Capital Federal 18.093. Cabe aclarar que estas cifras son las únicas cifras oficiales con las que se cuenta más allá de la información censal del año 2001. También es menester recordar que la Agencia de Planificación (APLA) es el organismo encargado de planificar y controlar la ejecución de las obras de expansión del servicio brindado por la empresa estatal AySA S.A. y la coherencia de las acciones incluidas en los Planes Directores de toda índole y los de Operación en general (art. 5 de la ley 26.221, Marco Regulatorio para la Concesión de los Servicios de Provisión de Agua Potable y Desagües Cloacales).

<sup>176</sup> Entre los municipios del GBA pertenecientes al área de concesión de la empresa ABSA S.A. se encuentran los siguientes: Florencio Varela, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, y San Miguel; Berazategui, por su parte, cuenta con su propia provisión de servicios.

<sup>177</sup> Un estudio realizado por el Ministerio de Salud en el año 1988 —en el cual se analizaron 868 muestras de agua en el GBA—, detectó que los recursos de agua subterránea se encontraban sustancialmente contaminados (Citado en BANCO MUNDIAL (1995) *Argentina. Gestión de la Contaminación Ambiental: Temas y Opciones*, 1995, pág. 8.). Asimismo, en un informe del año 1995 el Banco Mundial identificó a la contaminación de las aguas subterráneas como el problema más severo de contaminación en el Área Metropolitana de Buenos Aires, teniendo en cuenta la cantidad de personas afectadas con problemas de salud, la incidencia de la pobreza, los efectos sobre la productividad y el funcionamiento de los ecosistemas, la falta de certeza sobre sus efectos y los riesgos involucrados, y la irreversibilidad de los daños (Cf. BANCO MUNDIAL (1995) *Argentina. Gestión de la Contaminación Ambiental: Temas y Opciones*, op. cit., pág. 28.) Respecto del Acuífero Pampeano, su altísimo grado de contaminación “[s]e caracteriza por aportar a las aguas subterráneas elementos nocivos tales como Flúor y Arsénico que en muchos casos, dado los altos tenores, impide su utilización como agua potable” (Atlas Ambiental de Buenos Aires (<http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>)). Por lo demás, el agua de los pozos también está muchas veces contaminada por su cercanía con los pozos ciegos.

<sup>178</sup> En el área de concesión de AYSA, quienes cuentan con agua potable de red no medido (en general, todos los sectores de clase alta, media alta, media y una gran proporción de clase media baja), tienen a su disposición una cantidad casi ilimitada de agua a un precio promedio aproximado de menos de \$ 15,22 por mes (y este precio incluiría el servicio de agua y cloacas). Cuentan con una cantidad aproximada de 613 litros de agua potable por día por habitante, o sea, una familia tipo que cuenta con el servicio de red tiene a su disposición 2.452 litros de agua potable por día, lo que equivale a 73.560 litros de agua potable por mes. Por su parte, una familia tipo sin conexión de red, que según la OMS tendría que consumir unos 30 litros de agua potable por día, necesitan comprar 45



Si bien este problema debe solucionarse a largo plazo a través de la expansión y universalización de las correspondientes redes públicas de provisión de servicios, existe una impostergable obligación de adoptar remedios provisorios que garanticen de manera inmediata el acceso a cantidades indispensables de agua potable y segura<sup>179</sup> en condiciones de continuidad, accesibilidad y asequibilidad. Al respecto, las cifras expuestas demuestran que la extensión y efectiva provisión de servicios públicos de agua y saneamiento a quienes carecen de ellos en el Gran Buenos Aires demandará varios años, incluso décadas, lo que refuerza la necesidad de adoptar medidas adicionales.

En relación con la expansión del servicio, es necesario contar con un diagnóstico de las situaciones de vulnerabilidad sanitaria, conocer las metas y tiempos de expansión de los servicios a cada localidad, y concebir diferentes estrategias que puedan adecuarse a los requerimientos y características de cada barrio<sup>180</sup>.

Por otro lado no se ha podido conocer qué tipo de control estatal se realiza sobre la calidad del agua envasada que comercializan numerosas empresas (y muchas veces vendedores informales) en el ámbito del GBA<sup>181</sup>. Tampoco se ha verificado la existencia de actividades de información y difusión que expliquen a los vecinos las medidas que deben adoptar de modo de almacenar y preservar la calidad del agua envasada que adquieren.

### **Preguntas para el Estado:**

1. *¿De qué manera garantiza el Estado el acceso físico y económico a la cantidad suficiente de agua segura para todos aquellos que aún no son provistos por las redes públicas y hasta tanto sean alcanzados por ellas?*
2. *¿De qué manera controla el Estado a los actuales proveedores de agua envasada? ¿Cómo controla los precios que se pagan por bidones de agua envasados en las distintas jurisdicciones?*

---

bidones por mes para satisfacer su necesidad básica de agua para consumo (sólo para bebida y preparación de alimentos) lo que equivale a un gasto de aproximadamente \$ 675 por mes (tomando como precio promedio de cada bidón \$ 15).

<sup>179</sup> Por agua potable se entiende la que es apta para la alimentación y el uso doméstico, que no contenga sustancias o cuerpos extraños de origen biológico, orgánico, inorgánico o radiactivo en tenores tales que la hagan peligrosa para la salud y que presente un sabor agradable, sea incolora, inodora, límpida y transparente (Código Alimentario Argentino, Artículo 982). Cuando hablamos de agua segura nos referimos al resultado de un sistema seguro de manejo del agua. Por ejemplo, cuando la presión y la constancia del caudal de agua no están garantizados a través del sistema de cañerías, una disminución de la presión podría permitir el ingreso de contaminantes al agua si las cañerías no son impermeables y sobre todo si se encuentran cerca de tierras contaminadas con aguas de desechos (el mantenimiento de una adecuada presión constante evita el ingreso de contaminantes a las cañerías aunque estén pinchadas) (Notas sobre agua segura para consumo humano, documento elaborado por la Coordinación de Salud Ambiental del Ministerio de Salud de la Ciudad de Buenos Aires, Agosto de 2007).

<sup>180</sup> CELS (2008) "La política de agua y saneamiento para el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires: una deuda pendiente para alcanzar la integración social y urbana". En CELS (2008) *Derechos Humanos en Argentina, Informe Anual 2008*, CELS/Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2008, ps. 365 y ss.

<sup>181</sup> Respecto de los controles de calidad realizados por el Estado respecto de las empresas autorizadas a elaborar, comercializar, proveer o distribuir agua de bebida envasada o agua potabilizada envasada, se ha solicitado información pública a la ANMAT (Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica), la que en su Nota N° 36 del 12 de enero de 2009 respondió que dicho organismo "no autoriza establecimientos ni registra productos del área de la Ciudad de Buenos Aires ni a nivel provincial, por tratarse de incumbencias de las Autoridades Jurisdiccionales", por lo que indicó que se debía solicitar la información referida a la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y al Laboratorio Central de Salud Pública de la provincia de Buenos Aires. En consecuencia, se dirigieron los correspondientes pedidos de información pública a los mencionados organismos en fecha 10 de marzo de 2009 y 7 de abril de 2009, respectivamente, pero hasta la fecha (octubre de 2009) sin recibir respuesta alguna. Sin perjuicio de ello, en fecha 31 de agosto de 2009 ANMAT proveyó de un listado de las empresas autorizadas titulares, elaboradoras y distribuidoras de agua a partir de la fecha 08/06/07 (expte. 1-47-3024-09-9).

3. *¿Con qué diagnósticos e información se maneja el Estado para priorizar la expansión de las redes de agua potable y saneamiento?*
4. *¿De qué manera se educar e informar a la población acerca de la calidad del agua que consumen, los riesgos para su salud y el tratamiento, almacenamiento y cuidado que debe darse al agua?*

### **Recomendaciones**

1. *Adopte medidas urgentes para proveer de cantidades suficiente de agua potable y segura a toda la población que aún carece de provisión de agua por red evitando que recaiga sobre los sectores más pobres una carga desproporcionada de gastos de agua en comparación con los hogares más ricos.<sup>182</sup>*
2. *Incorporar una obligación para las empresas proveedoras del servicio público de proveer agua potable por medios alternativos a la red (agua envasada, camiones cisterna, etc.) a todas aquellas personas de su respectiva área de concesión que se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad y/o riesgo sanitario, y no acceden al servicio de agua potable de red ya sea debido a demoras en la ejecución del plan de expansión, o a su planificación.*
3. *Revisarse los actuales planes de expansión de servicios de modo tal que se priorice a la población que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad socio sanitaria.*
4. *Efectuar un diagnóstico de las situaciones de vulnerabilidad socio sanitaria y planificar la expansión de las redes de agua y cloacas en función de priorizar a quienes están en peor situación socio sanitaria.*
5. *Llevar un registro y controlar la calidad y precios de los actuales proveedores de agua envasada que proveen a los sectores que no están alcanzados por las redes públicas de agua.*

## **X. DERECHO A LA EDUCACIÓN (ARTÍCULOS 13 Y 14)**

El Comité DESC de las Naciones Unidas ha considerado que en el marco de las obligaciones que le competen, los Estados son responsables de disponer de las estructuras necesarias que permitan tanto el acceso a la instancia educativa como a determinados contenidos, eliminando cualquier tipo de obstáculo que limite o impida el acceso y permanencia en el servicio educativo <sup>183</sup>.

La estructura social desigual e inequitativa que se mantiene en nuestro país sumada a la descentralización del sistema educativo por la cual se transfirieron las escuelas del gobierno nacional a las provincias genera grandes desigualdades en el sistema educativo que afectan el acceso, las condiciones y la calidad de los servicios brindados a los niños y jóvenes de nuestro país. Así, aunque a nivel nacional se cuenta con una normativa que proclama principios protectorios de este derecho, su implementación práctica queda librada a las autoridades locales generando situaciones de desigualdad en el acceso y calidad educativa según el lugar de residencia y recursos de niños y jóvenes.

La sanción de la Ley de Educación Nacional (N° 26206), incrementó la escolarización obligatoria a las salas de 4 años, reconociendo así la importancia que tiene el nivel inicial en el desarrollo futuro de los niños/as. La incorporación de esta ampliación, impuso a las provincias la necesidad de adecuar sus marcos normativos a esta obligación. Asimismo la Ley de Educación Nacional contiene un fuerte compromiso con la promoción del acceso a la educación para los grupos desaventajados o vulnerables de la sociedad. Concretamente, allí se establece que entre los fines y objetivos de la política educativa nacional se encuentran el de “asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales”, y el de “garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad”.

<sup>182</sup> Comité DESC, Observación General N° 15, párr. 27.

<sup>183</sup> Particularmente en su Observación General No 3 el Comité ha señalado la obligación de todos los Estados Partes de adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para el pleno ejercicio de los derechos reconocida en el Pacto.

No obstante ello, en el país subsisten serios problemas de falta de vacantes en las escuelas, especialmente a nivel inicial, y de calidad, situación que varía de provincia a provincia e incluso dentro de una misma jurisdicción de barrio a barrio<sup>184</sup>. Asimismo se incumplen programas educativos como el de educación sexual integral, la obligación de cumplir con un mínimo de días de clases al año y no se implementan políticas de inclusión para personas con discapacidad en los distintos niveles educativos.

En este contexto el Estado Nacional debería adoptar medidas que permitan visibilizar las situaciones de desigualdad y exclusión que se dan en las diferentes jurisdicciones del país, y fortalecer a los gobiernos locales para que puedan ofrecer educación universal, inclusiva y de calidad para todos sin discriminación.

### **1. Políticas en materia de educación: Universalización de la Educación. Ausencia de vacantes en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad de Buenos Aires.**

La provincia de Buenos Aires<sup>185</sup> fue la primer jurisdicción que a través de la sanción en el año 2007 de la Ley N° 13688 hizo suyas las citadas obligaciones establecidas en la Ley Nacional de Educación. La provincia se comprometió a proveer, asegurar y supervisar la obligatoriedad del servicio educativo a través de la adopción de medidas que permitan alcanzar objetivos de igual calidad en todas las situaciones sociales.

Sin embargo, si bien la provincia ha logrado incrementos en las tasas de escolarización en todos los grupos de edad, la oferta educativa es aún insuficiente y faltan vacantes en puntos críticos de las trayectorias escolares. Tal es el caso de la sala de 5 años que, a pesar del compromiso de universalización del nivel, muestra incrementos de cobertura pero no universalización<sup>186</sup>. El problema de falta de vacantes impacta de modo negativo principalmente en las poblaciones de niños y niñas que habitan el conurbano bonaerense ya que ingresan a la escuela primaria sin haber tenido oportunidad de educación inicial; mientras que los niños y niñas de los sectores socioeconómicos más acomodados han incrementado sus años de escolarización pre-primaria. En contraposición a los principios de derechos humanos de universalidad, igualdad y no discriminación, un sector de la sociedad escolar es excluido del sistema por ausencia de vacantes. Resulta necesario que al diseñarse la política se prioricen aquellos sectores más vulnerables que se encuentran en desventaja en el ejercicio de sus derechos y se adopten políticas y acciones tendientes a igualar sus oportunidades.

Por su parte, en la Ciudad de Buenos Aires, uno de los distritos más ricos del país, también existe una notoria desigualdad educativa según condición social. Un exhaustivo Informe elaborado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia da cuenta de que los distritos de la zona sur donde habita la población más pobre son asimismo los que presentan los niveles más bajos de escolarización. Es la zona con mayor porcentaje de población joven y con mayor crecimiento de alumnos matriculados en el sistema estatal y los que registran los peores indicadores de rendimiento académico. La situación se invierte en los distritos donde habita la población más rica de la ciudad. La zona norte presenta los mejores indicadores de condiciones de vida e indicadores educativos.<sup>187</sup>

La población de los distritos más pobres de la Ciudad también registra los niveles más bajos de escolarización: el 7% de la población de 15 años y más no ha recibido instrucción formal o no completó

---

<sup>184</sup> De acuerdo al informe La discriminación educativa en la Ciudad de Buenos Aires, elaborado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, en la Ciudad de Buenos Aires se observa que hay zonas privilegiadas y otras desfavorecidas en términos socioeconómicos y que esta situación tiene una correlación directa con una desventaja comparativa en materia educativa. [http://www.hardineros.com.ar/acij/d\\_programa.php?did=136&pid=14](http://www.hardineros.com.ar/acij/d_programa.php?did=136&pid=14)

<sup>185</sup> La provincia de Buenos Aires es la más grande del país en términos poblacionales y la de mayor complejidad. De acuerdo a información oficial, la provincia cuenta con una población de 4.444.957 alumnos, es mayor que toda la población escolar de las tres provincias de mayor tamaño del país, que son Córdoba, Santa Fe y la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo casi 300 mil docentes se desempeñan en su territorio. El sistema educativo de la provincia está integrado por 18.946 instituciones, de las cuales cerca de dos tercios son de gestión provincial y una proporción mínima (no llega a dos puntos porcentuales) de gestión municipal. La educación privada se aproxima a la tercera parte de los establecimientos.

<sup>186</sup> Ver: Informe de la Asociación por los Derechos Civiles "Desigualdad en el Acceso a la Educación en la Provincia de Buenos Aires, p.36, 2008.

<sup>187</sup> Ver: Informe de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia "La discriminación educativa en la Ciudad de Buenos Aires". [http://www.hardineros.com.ar/acij/d\\_programa.php?did=136&pid=14](http://www.hardineros.com.ar/acij/d_programa.php?did=136&pid=14)

los estudios primarios. En particular el DE N° 19 exhibe la proporción más crítica de personas con bajo nivel de instrucción que llega a ser del 15,4%. La tendencia se invierte en el caso de los distritos más aventajados, en donde el porcentaje de la población que no alcanzó a completar niveles educativos elementales en ningún caso supera el 5.5%.

Asimismo, desde hace varios años, el Nivel de Educación Inicial es el que presenta los problemas más serios de falta de vacantes en la Ciudad. La cantidad de niños sin vacante ha ido aumentando sensiblemente todos los años (al menos desde el año 2002), llegando a ser en el año 2008 casi 8000 los niños entre 45 días y 5 años que no han podido acceder a educación inicial por falta de cupos. Es claro, que los más afectados por cualquier incumplimiento de estas políticas universales son las personas que, por su condición socioeconómica, no tienen otra forma de acceder a la educación elemental para su desarrollo individual que no sea a través de las escuelas públicas y gratuitas que ofrece el Estado.

#### **Preguntas para el Estado:**

1. *¿Qué medidas concretas ha adoptado el Estado para mejorar la oferta educativa y garantizar la universalidad de la educación inicial y primaria?*
2. *¿Qué medidas piensa adoptar el Estado para garantizar la producción y difusión de información respecto a la cantidad de alumnos/as que quedan fuera del sistema educativo por insuficiencia de vacantes?*
3. *¿Se ha establecido algún mecanismo para que los padres reclamen administrativamente cuando una vacante es negada? En caso negativo ¿qué medidas va a adoptar el Estado para garantizar procedimientos adecuados y efectivos de reclamo?*

#### **Recomendaciones:**

1. *Desarrolle una topografía del perfil de la exclusión educativa con el propósito de adoptar las medidas necesarias para alcanzar la inclusión progresiva.*
2. *Elabore estadísticas que permitan evidenciar el nivel socio-económico de los alumnos por escuela.*
3. *Realice y difunda un plan plurianual que establezca metas anuales concretas de ampliación de la oferta de nivel inicial y que establezca, en un plazo razonablemente breve, el pleno cumplimiento de la obligación del Estado de universalización de la oferta educativa de este nivel.*
4. *Realice un diagnóstico y evaluación oficial acerca de las medidas adoptadas respecto a la oferta educativa en el sector.*
5. *Prevea específicamente recursos económicos para solventar la insuficiencia de la oferta educativa.*
6. *Consigne registros de aquellos que quedan fuera del sistema educativo por insuficiencia de vacantes desagregado por motivos.*
7. *Adopte todas las medidas necesarias a efectos de garantizar el principio de universalidad asumido legalmente y proceder a cubrir de modo progresivo la salas de 4 y 5 años.*
8. *Establezca la obligatoriedad de las escuelas de entregar por escrito a los padres o madres la negativa y los motivos por los cuales sus hijos/as no fueron inscriptos en una escuela pública determinada.*

#### **2. La obligación del Estado de garantizar una cantidad determinada de días de clase: El incumplimiento de los 180 días de clase**

Con el fin de establecer un ciclo anual y mínimo de clases de 180 días para todos los establecimientos del país donde se imparte Educación Inicial, EGB y Educación Polimodal, el 4 de diciembre de 2003 se sancionó la Ley N° 25864. La norma establece que para el caso de incumplirse con el compromiso de los 180 días de clase, las autoridades educativas de las respectivas jurisdicciones adoptarán todas las medidas que sean necesarias a fin de compensar los días perdidos hasta completar el mínimo establecido. Particularmente y respecto a los conflictos de las jurisdicciones vinculados a las deudas salariales, la norma habilita a solicitar asistencia financiera al Poder Ejecutivo Nacional para asegurar la continuidad de las actividades. Desde la fecha de sanción de la ley hasta ahora, por distintas razones, no se ha logrado implementar ese mínimo establecido.

El problema de los días de clases es aún mayor si se contabilizan las horas de clase efectivamente dictadas en las distintas escuelas y particularmente cómo impacta la pérdida de clases en los distintos contextos y sectores sociales de la población. Resulta imposible dimensionar el problema con precisión debido a la ausencia de información oficial que permita conocer cuántos días efectivos de clase se han dictado durante un ciclo lectivo pasado o futuro en cada escuela.

#### **Preguntas para el Estado:**

1. *¿Qué medidas está tomando el Estado para garantizar el cumplimiento de la ley nacional 25.864?*
2. *¿Cuáles son los motivos por los cuales en la mayoría de las jurisdicciones no se cumple con los 180 días obligatorios de clase?*
3. *¿Cuáles son las medidas que ha impulsado el Estado para producir información y datos estadísticos esenciales para monitorear el cumplimiento de esa obligación, así como también para conocer el contexto sobre el cual se diseñarán y ejecutarán las políticas públicas en esta materia?*

#### **Recomendaciones**

1. *Adopte medidas específicas para lograr la correcta implementación de la Ley N° 25864.*
2. *Promueva estudios y análisis correspondientes con el objetivo de determinar las causales del incumplimiento de la norma.*
3. *Generar, normar y difundir un repertorio de estrategias viables para la recuperación de días de clase, independientemente del motivo por el que estos se pierdan.*
4. *Adoptar medidas que minimicen los impactos negativos que la falta efectiva de horas y horas de clase tienen sobre los sectores más desaventajados de la sociedad en términos de pérdida de escolarización, alimentación, oportunidades laborales e ingresos, entre otras cuestiones.*

### **3. Educación Sexual**

Según la Ley 26,150 “Todos los educandos tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos de gestión estatal y privada, de la jurisdicción nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Dicha ley crea el Programa de Educación Sexual Integral el cual tiene entre sus objetivos: incorporar la Educación Sexual Integral (ESI) dentro de las propuestas educativas orientadas a la formación armónica, equilibrada y permanente de las personas; asegurar la transmisión de conocimientos pertinentes, precisos, confiables y actualizados sobre los diferentes aspectos de la educación sexual integral; promover actitudes responsables ante la sexualidad; prevenir los problemas relacionados con la salud en general y la salud sexual y reproductiva en particular y procurar igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres.

En teoría, la educación sexual debía aplicarse gradual y progresivamente en todas las escuelas del país en los cuatro años posteriores a la sanción de la ley. Sin embargo, se han presentado demoras y problemáticas. Por ejemplo, si bien la ley establece un plazo de 180 días para la demarcación de los contenidos básicos de la currícula, recién en el mes de mayo del año 2008 –es decir, un año y medio más tarde de lo estipulado- se dio a conocer el documento que los contiene.

Por otra parte, el Informe de Monitoreo Social sobre los Derechos Sexuales y Reproductivos en Argentina (CoNDeRS, 2009) señala que muchas escuelas católicas dicen implementar educación sexual, pero la misma está basada en convicciones confesionales y no en información científica o neutral en términos religiosos, lo cual limita la capacidad de elección de alumnos y alumnas. Además, debe tenerse en cuenta que en las provincias de Tucumán, Salta y Jujuy se implementa educación religiosa en las escuelas públicas.

Ello evidencia que el Programa Nacional de Educación Sexual Integral no se cumple adecuadamente en todo el territorio nacional existiendo gran cantidad de niños/as y adolescentes que no pueden acceder a información completa sobre las posibilidades para ejercer sus derechos sexuales y reproductivos y en el

peor de los casos resultan víctimas de violencia cuando intentan conseguir la información cuya disponibilidad corresponde enteramente al Estado.

La ley no es del todo clara respecto a quiénes son responsables de su ejecución, y respecto del grado de autonomía que tiene cada jurisdicción a la hora de adecuar sus contenidos<sup>188</sup> y tampoco es posible identificar presupuestariamente las partidas que se le asignan al Programa y la finalidad y ejecución de sus gastos. Todo lo cual resta eficacia al Programa. En el ámbito del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde las asignaciones presupuestarias para este programa son más claras, se observa tanto en el año fiscal 2009 como 2010, una notable sub ejecución de las partidas originalmente asignadas, así como su disminución a lo largo del año.

Así se torna imprescindible que el avance normativo este acompañado por el efectivo cumplimiento de lo que la ley 26.150 dispone. La aplicación de la ley no puede quedar librada a la discrecionalidad de las escuelas, todos/as los niños/as deben tener educación sexual integral, tal como lo establece la ley.

Asimismo, resulta necesario generar una adecuada articulación entre el sistema educativo nacional, provincial, local con el sistema de salud, de modo de hacer efectivas de manera armónica e integral las disposiciones de la Ley de Educación Integral (26.150) junto con las la Ley de Salud Sexual y Reproductiva (25.673). La ausencia de esta articulación y trabajo intersectorial obstaculiza la disminución de los embarazos adolescentes, enfermedades de transmisión sexual, incluyendo el VIH-SIDA y contribuye al mantenimiento de estereotipos de género que derivan en violencia contra las mujeres, ya que mantiene al colectivo de mujeres, niñas y adolescentes con información insuficiente sobre cómo vivir plenamente su sexualidad, libres de violencia y de acuerdo a los estándares internacionales sobre el tema.

### **Preguntas para el Estado**

1. *¿Qué medidas esta adoptando para lograr que los lineamientos curriculares elaborados por el Consejo Federal de Educación se dicten en todas las jurisdicciones del país respetando los objetivos de la ley, y evitando desigualdades en el acceso al derecho a la educación sexual integral, así como para garantizar la formación docente en materia de educación sexual integral en todos los niveles y jurisdicciones del país.*
2. *¿Por qué no se detecta en el Presupuesto Nacional una identificación concreta del Programa de Educación Sexual Integral?*
3. *¿Cuáles son los programas de capacitación para docentes en la materia?*

### **Recomendaciones:**

1. *Adopte medidas para lograr que los lineamientos curriculares elaborados por el Consejo Federal de Educación se dicten en todas las jurisdicciones del país respetando los objetivos de la ley, y evitando desigualdades en el acceso al derecho a la educación sexual integral, así como para garantizar la formación docente en materia de educación sexual integral en todos los niveles y jurisdicciones del país.*
2. *Establezca mecanismos tendientes a promover la articulación y el trabajo intersectorial en materia de educación y salud sexual y reproductiva.*
3. *Reformule los planes de estudios para la formación de docentes de los niveles inicial y primario con el objetivo de incorporar la educación sexual en un espacio específico dentro de todos los campos de formación docente.*
4. *Reformule los planes de estudios para la formación de docentes del nivel secundario con el objetivo de incorporar la educación sexual en un espacio específico y obligatorio para todas las orientaciones.*

---

<sup>188</sup> Si bien se estipula que los contenidos son de carácter obligatorio y deben dictarse sin excepción –de manera gradual y progresiva- en todos los establecimientos educativos del país, también refiere a la autonomía de cada jurisdicción para realizar ajustes y/o adecuaciones de acuerdo a sus realidades y necesidades.

5. *Asigne y ejecute los recursos presupuestarios necesarios para llevar adelante una política pública de educación sexual integral.*

#### **4. Educación inclusiva para personas que tienen alguna discapacidad**

La ley de Educación Nacional prevé modalidades del Sistema Educativo Nacional que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personal y/o contextual<sup>189</sup>. Entre éstas modalidades estarían aquellas destinadas específicamente a asegurar el derecho a la educación de las personas con discapacidades en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo.

Sin embargo, el principal reclamo de las personas con discapacidad es la ausencia de políticas de inclusión en los distintos niveles educativos, encontrando innumerables inconvenientes de todo tipo dentro los cuales podemos señalar: i) la falta de una clara y expresa política educativa inclusiva; ii) la falta de articulación pedagógica y administrativa entre las áreas de educación especial y común; iii) dificultades de articulación entre los docentes comunes, los especiales y los equipos de apoyo a los alumnos y alumnas con discapacidades, iv) la ausencia de cambios estructurales tendientes a facilitar la educación inclusiva; v) la falta de accesibilidad física a las escuelas; vi) la ausencia de directrices políticas y pedagógicas para tornar accesibles los currículos escolares para alumnos con discapacidad; viii); la falta de elementos pedagógicos que evidencien los ajustes razonables que exige la Convención de Personas con Discapacidad dentro del ámbito educativo (bibliografía en Braille y/o en formato de voz, intérpretes y formación en lenguaje de señas, adaptaciones curriculares, etc.); ix) la exigencia indebida de una doble matriculación de alumnos/as con discapacidad en escuelas especiales y comunes (esto sucede específicamente en la Provincia de Buenos Aires); x) la exigencia indebida e injustificada de asistencia a contra-turno a escuelas especiales (esto sucede en la Provincia de Buenos Aires); xi) la ausencia de control de cumplimiento y exigibilidad de educación inclusiva a las escuelas públicas de gestión privada; xii) la falta de capacitación del profesorado de ambas áreas en relación a educación inclusiva; entre otras cosas<sup>190</sup>.

#### **Preguntas para el Estado:**

1. *¿Qué cantidad de personas con discapacidad han sido incluidas en el sistema educativo regular? ¿Cuántas están excluidas? ¿Cuántas personas con discapacidad planean incluirse para el período 2011/2012? ¿Y bajo qué modalidad?*
2. *¿Qué medidas está tomando el Estado para garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en el sistema educativo de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal?*
3. *¿Qué medidas piensa adoptar el Estado para mejorar la accesibilidad física a las escuelas de alumnos/as con discapacidad, para adecuar las currículas a las personas con discapacidad, y para mejorar la articulación entre las áreas de educación común y especial?*

#### **Recomendaciones**

1. *Desarrolle un sistema de información, que permita la construcción de indicadores para el análisis de la situación educativa de la población con necesidades educativas especiales (por ejemplo recopilar información que muestre toda la trayectoria escolar de los niños).*
2. *Desarrolle programas que busquen la inclusión de personas con discapacidades. En los mismos, establecer objetivos y compromisos específicos, estableciendo plazos para alcanzarlos y evaluar.*
3. *Realice las adecuaciones curriculares que sean necesarias para garantizar la inclusión.*
4. *Incluir en los programas de formación docente el abordaje del trabajo con personas con discapacidad.*
5. *Destine fondos específicamente para el financiamiento de programas y proyectos destinados a fomentar la inclusión de personas con discapacidad al sistema educativo.*

---

<sup>189</sup> Ley N°26.206 (Ley de Educación Nacional), art.17.

<sup>190</sup> Ver: Acuña C. y Bulit Goñi L. "Políticas sobre la Discapacidad en la Argentina", Siglo XXI editores, 2010.

6. *Informe el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos en materia educativa en el marco de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.*
7. *Asegure que todas las instituciones educativas sean accesibles para personas con discapacidades (no sólo para los alumnos/as sino también para los familiares de alumnos/as y personal docente y no docente).*

## **XI. VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS CAUSADAS POR LA EXPLOTACIÓN IRRACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES (ARTS. 11, 12, 15)**

La explotación indiscriminada de los recursos naturales produce múltiples efectos que, en muchos casos, configuran violaciones de derechos humanos. En la actualidad, en Argentina, son especialmente preocupantes los efectos producidos a raíz de la expansión de la frontera agrícola, la explotación minera a cielo abierto, la explotación petrolera y la deforestación y el desmonte. Estas actividades, por su impacto negativo sobre el ambiente, traen aparejados serios problemas para la salud de la población, de acceso a fuentes de agua segura y a los alimentos. Por otro lado, por la forma en que se llevan a cabo estas explotaciones y por los actores e intereses que involucran, se multiplican los desalojos violentos e ilegales de comunidades indígenas y campesinas, se criminaliza la protesta social por la defensa de la tierra, el territorio y el ambiente y las comunidades son desplazadas a centros urbanos donde terminan viviendo en la marginación<sup>191</sup>

Ello sucede debido a que muchas veces los proyectos y/o actividades que afectan los territorios y recursos naturales de las distintas comunidades, especialmente las comunidades indígenas, son llevados a cabo sin su consentimiento previo libre e informado, elemento fundamental en el derecho a la autodeterminación de los pueblos.

El Estado tiene la obligación de regular y controlar la forma de explotación de los recursos de modo que las actividades comerciales e industriales sean compatibles con el respeto y protección de los derechos humanos de las generaciones presentes y futuras. El modo en que ha tenido lugar la ocupación del territorio y la apropiación de los recursos naturales en Argentina ha dejado un legado indeleble que hoy se materializa en la necesidad de avanzar hacia la implementación de pautas y metas de sustentabilidad.

### **1. Desmonte, degradación de bosques nativos, expansión de la frontera agrícola**

La República Argentina posee alarmantes indicadores en relación a la deforestación, pérdida y degradación de sus bosques nativos. Se estima que durante los años 1998 y 2006 la superficie deforestada alcanzó las 2.295.567 hectáreas, lo que equivale a más de 250.00 hectáreas por año y una hectárea cada dos minutos<sup>192</sup>. La explotación forestal irracional, la expansión de la frontera agropecuaria, sumado a la ausencia de políticas públicas y de incentivos a los actores privados han sido algunas de las causas del sombrío panorama actual.

En relación con la expansión de la frontera agrícola, una de las características centrales en los últimos años ha sido la incorporación de nuevas tecnologías para aumentar el rendimiento de sus cultivos<sup>193</sup>. En razón de ello ha crecido de modo desmedido la explotación de soja en forma de monocultivo genéticamente modificado<sup>194</sup>. Hoy por hoy, Argentina es el mayor productor de productos agrícolas genéticamente modificados de América Latina<sup>195</sup>.

---

<sup>191</sup> RED INTERNACIONAL PARA LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (2005) *Presentación conjunta de ONG. Consulta sobre derechos humanos y la industria extractiva*, Grupo de Trabajo sobre la Responsabilidad de las Corporaciones, Ginebra, Noviembre 2005, disponible en [http://www.esrc-net.org/usr\\_doc/Red-DESC\\_sobre\\_DH\\_y\\_Industria\\_Extractiva.pdf](http://www.esrc-net.org/usr_doc/Red-DESC_sobre_DH_y_Industria_Extractiva.pdf)

<sup>192</sup> Ello demuestra un notable aumento y acelere de la deforestación. Entre 1937 y 1987 la pérdida de Bosques Nativos fue de 2.355.308 has., mientras que en los últimos 17 años ha alcanzado las 5.321.001 has. GREENPEACE, *Un arduo camino a la Ley de Bosques*, disponible en <http://www.greenpeace.org.ar/blogbosques/> (consultado en febrero de 2011). [http://www.farn.org.ar/prensa/gacetillas2011/comunicado\\_bosques\\_100211.html](http://www.farn.org.ar/prensa/gacetillas2011/comunicado_bosques_100211.html).

<sup>193</sup> VOLOJ; B "El sector agropecuario argentino y sus desafíos ambientales" en *Informe Ambiental Anual 2010* - FARN.

<sup>194</sup> ARANDA, D. (2008), Estado de alerta. En Diario Página 12 del 8 de marzo de 2011, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-163679-2011-03-08.html>, REUTERS AMÉRICA LATINA *Cosecha soja*



Este tipo de explotación trae aparejado los siguientes problemas: tala de bosques y desertificación, inundaciones que provocan la disminución de la vida animal, la diversidad vegetal<sup>196</sup> y afectan a comunidades enteras, uso abusivo de agrotóxicos y destrucción de la biodiversidad del territorio, que podría cambiar sustancialmente el régimen de todo el clima de la región, afectando a los actuales habitantes y a las generaciones futuras<sup>197</sup>. Además, las áreas de cultivo están cada vez más cerca de centros poblados, causando daños a la salud.<sup>198</sup>

Como consecuencia de estos cambios se reproducen los desplazamientos forzados de comunidades, a raíz de la pérdida de tierras y recursos naturales<sup>199</sup> y, por ende, se pone en riesgo la subsistencia de los pueblos indígenas.<sup>200</sup>

En este sentido, es auspicioso no sólo que se haya sancionado la Ley de Bosques Nativos y que se haya dictado también su reglamentación, pues esto podría poner un freno al avance de la frontera agropecuaria<sup>201</sup>, sino que también las provincias estén avanzando en sus ordenamiento territoriales de Bosques Nativos (OTBN). No obstante, en virtud de presiones sectoriales y de fallas en los procedimientos participativos, no se ha elaborado e implementado en muchos casos de manera integral y efectiva. Por otra parte, aún resta al menos que tres provincias realicen sus planes de ordenamientos territoriales de Bosques Nativos, y en las que se han llevado a cabo, la situación es disímil.

Por otra parte, pese a que la ley prevé la constitución de un fondo especial para el pago de los servicios ambientales, y a que se ha realizado cierta transferencia de recursos, éste no ha sido integrado con todos los recursos que le asigna la norma, constituyendo esta faltante un aspecto central que obstaculiza la implementación apropiada de la ley.<sup>202</sup>

Si bien es cierto que en materia regulatoria (tanto legislativa como reglamentaria) se ha avanzado enormemente, la resistencia que genera la regulación de estas actividades es tal, que en algunos casos no existen aún respuestas adecuadas del Estado nacional y provincial y las empresas privadas frente a

---

10/11 Argentina sería 50 mln T: Gobierno, 21 de marzo de 2011, disponible en <http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTASIE72K00420110321>; FARN, "Agricultura y Ambiente", *Informe Ambiental Anual 2009*, FARN, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2009.

<sup>195</sup> PIZARROSO DURÁN, G. (2011), Los transgénicos avanzan en nuestro país. En *Jornada net.com*, jueves 10 de marzo de 2011, disponible en <http://www.jornadanet.com/Opinion/n.php?a=2259>.

<sup>196</sup> SORUCO, A. (2010) La Argentina Excepcional: comunidades indígenas del Norte Argentino. Una caracterización socio-sanitaria y aproximación al Desarrollo Humano en Comunidades Kolla, Wichí y Guaraní del Noroeste Argentino. En *Nutrición de los Pueblos originarios latinoamericanos*, sábado 17 de julio de 2010, disponible en <http://nutricionoriginarios.blogspot.com/2010/07/la-argentina-excepcional.html>

<sup>197</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, -Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo, 26 de marzo de 2009.

<sup>198</sup> VOLOJ, B., El sector agropecuario argentino y sus desafíos ambientales, en FARN, *Informe Ambiental Anual 2010*. <http://www.farn.org.ar/informe2010.pdf>. FORO CIUDADANO DE PARTICIPACIÓN POR LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Glifosato y transgénicos. El caso argentino y las consecuencias sobre la salud*, Programa de vigilancia social de las empresas transnacionales del sector agronegocios, disponible en [www.foco.org.ar/oet-documentacion%20y%20base%20de%20datos/oet-informes/informe%20glifosato%20y%20transgenicos.pdf](http://www.foco.org.ar/oet-documentacion%20y%20base%20de%20datos/oet-informes/informe%20glifosato%20y%20transgenicos.pdf).

<sup>199</sup> FUNDACIÓN PARA LA DEFENSA DEL AMBIENTE, Campaña en defensa de los bosques chaqueños y de los territorios indígenas y sus pobladores. Salve territorios indígenas con una carta, fax o e-mail, disponible en <http://www.funam.org.ar/salvechaqueno.htm>

<sup>200</sup> Idem.

<sup>201</sup> La Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, sancionada el 28 de noviembre de 2007, establece que las provincias deberán realizar el ordenamiento territorial de sus bosques nativos a través de un proceso participativo. Para estos fines, categoriza los usos posibles para las tierras boscosas: desde la conservación hasta la posibilidad de transformación para la agricultura, pasando por el uso sustentable del bosque.

<sup>202</sup> El artículo 5 de la Ley 26.331 define a los Servicios Ambientales como los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos. El objetivo del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos es de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que estos brinda (art. 30)

medidas cautelares ordenadas por la CSJN y sentencias dictadas por tribunales de distintas instancias, las comunidades continúan en muchos casos reclamando el cumplimiento de las mismas porque las decisiones no llegan a implementarse en el terreno<sup>203</sup>.

Adicionalmente, la actividad agropecuaria representa uno de los pilares esenciales de la configuración de los esquemas socio-económicos desde los inicios mismos de la Nación Argentina. El aumento internacional del precio de los *commodities* ha contribuido a la profundización del modelo de producción agrícola a escala industrial, en el que actualmente impera el monocultivo de soja y oleaginosas<sup>204</sup>.

Asimismo, hoy se manifiestan algunas otras consecuencias negativas de dicho proceso vinculadas con la incorporación de comunidades indígenas y campesinas en esquemas de trabajo y explotación a contrapelo de su forma de vida tradicional.

En relación con el uso de agroquímicos, cabe destacar la Resolución sobre la Clasificación de la Toxicidad de los Agroquímicos elaborada por el Defensor del Pueblo de la Nación en noviembre de 2010, donde se afirma que de acuerdo al Atlas de Riesgo Ambiental de la Niñez -PNUD, UNICEF, OIT, OPS-OMS, "aproximadamente 3 millones de niños viven en situación de riesgo ambiental por agroquímicos en Argentina"<sup>205</sup>.

Se evidencia pues la necesidad de regular la materia a través de una ley que establezca los presupuestos mínimos ambientales para incorporar pautas de sustentabilidad en el uso de agroquímicos<sup>206</sup>. Asimismo, es necesario avanzar hacia un proceso de ordenamiento ambiental del territorio y la imposición de buenas prácticas agrícolas para revertir esta situación.

Por otra parte, en el caso de Argentina, la vinculación entre la actividad agropecuaria y el Cambio Climático es un factor preocupante, pues dicha actividad constituye la segunda fuente de emisiones de GEI detrás del sector energético<sup>207</sup>. Ello sin calcular los cambios de uso del suelo, en especial el aumento de la superficie sembrada de soja<sup>208</sup>.

Pese a que, en los últimos años se dictaron varias sentencias judiciales que prohibieron la fumigación a la vera de cascos urbanos, todavía no se han adoptado medidas efectivas para regular adecuadamente este tema.

### **Preguntas para el Estado:**

1. *¿Qué medidas ha adoptado para que la Ley de Bosques se implemente de manera integral y efectiva? ¿Qué medidas se han adoptado para que las provincias que aún no cuentan con un Plan de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, realicen uno?*
2. *¿Qué medidas se han adoptado para que se dote de plena eficacia al fondo especial para el pago de los servicios ambientales?*

---

<sup>203</sup> El caso de Salta es paradigmático. Frente a las prohibiciones de desmontar dispuestas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Salas, algunas empresas privadas empezaron a desmontar las banquinas de las rutas provinciales. (Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo, SJN, S. 1144. XLIV. ORIGINARIO).

<sup>204</sup> WESKAMP, J. (2996) -Soja: más allá de lo económico. En *Diario Clarín* del 15 de julio de 2006, disponible en <<http://edant.clarin.com/suplementos/rural/2006/07/15/r-02001.htm>> (consultado en febrero de 2011).

<sup>205</sup> Defensoría del Pueblo de la Nación, "Resolución sobre la Clasificación de la Toxicidad de los Agroquímicos", Buenos Aires, 12 de Noviembre de 2010. Asimismo, el denominado "Informe Carrasco" determina que el glifosato -principal agroquímico utilizado en el país- genera malformaciones y riesgos en especies vegetales y animales.

<sup>206</sup> La problemática del mal uso de agroquímicos ha llegado a la Justicia; un reciente fallo judicial ha ratificado la prohibición de la fumigación aérea con agroquímicos en la provincia de Santa Fe: —Peralta, Viviana c/Municipalidad de San Jorge y otros s/ Amparoll (Expediente N° 2008/09); FARN, "Agricultura y Ambiente", Informe Anual Ambiental 2009, FARN, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2009.

<sup>207</sup> Asimismo, la Argentina casi duplica las emisiones de CO2 per cápita respecto del promedio de la región, como indica el sitio web del Banco Mundial: <<http://datos.bancomundial.org/pais/argentina>> (consultado en febrero de 2011).

<sup>208</sup> VOLOJ, B., El sector agropecuario argentino y sus desafíos ambientales en FARN, *Informe Ambiental Anual 2010*. <http://www.farn.org.ar/informe2010.pdf>

3. *En relación a las comunidades indígenas y campesinas, ¿Cómo se está evitando su desplazamiento como consecuencia de la expansión de la frontera agrícola?*
4. *¿Qué medidas se han adoptado para institucionalizar un sistema de consultas para lograr el consentimiento previo libre e informado de las comunidades indígenas, adecuadas a sus pautas culturales, en actividades de explotación que puedan afectar sus territorios y/o recursos naturales?*
5. *¿Qué medidas está adoptando para evitar la tala de bosques y el desmonte irracional y para controlar, especialmente, la conducta de los particulares?*
6. *¿Cuáles son las medidas que el Estado toma para asegurar que tanto particulares como los distintos organismos de gobierno cumplan con las sentencias judiciales en materia de ambiental?*
7. *¿Cuáles son las medidas que se están arbitrando para transitar el camino a la sanción de una ley de presupuestos mínimos de uso de agroquímicos en la explotación de recursos?*

### **Recomendaciones**

1. *Dote a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de suficientes recursos (tanto humanos como dinerarios) para realizar un seguimiento adecuado de la implementación de la Ley de Bosques tanto a nivel nacional como provincial, incluyendo la asignación íntegra de recursos al fondo de Conservación de Bosques Nativos para que su funcionamiento sea pleno y efectivo.*
2. *Arbitre los medios para contar con un sistema de información, gratuito y de fácil acceso, que incluya un mapa de bosques, para conocer la situación de cada provincia y que pueda servir de base para las actualizaciones periódicas que impone el mismo ordenamiento jurídico.*
3. *Institucionalice un sistema de consultas que permita a las comunidades indígenas y campesinas poder acceder de acuerdo a sus pautas culturales a la información específica respecto de actividades que las pueden afectar para poder brindar su consentimiento libre e informado, y así evitar desplazamientos no consentidos.*
4. *Disponga medidas adecuadas para asegurar que los particulares no continúen con sus prácticas de tala y desmonte irracional.*

### **2. Industrias extractivas**

En la actualidad, existen niveles particularmente altos de conflictividad en torno a la minería extractiva a gran escala. Nadie puede negar la enorme magnitud económica que representa la industria extractiva de minerales, de la misma manera que no se puede ignorar su huella ecológica y el impacto en la forma de vida de las sociedades directamente vinculadas con los yacimientos. En tal sentido, se ha dicho que los conflictos mineros se han incrementado exponencialmente en los últimos años, acompañando la curva de crecimiento de la inversión<sup>209</sup>. Algunos patrones que se identifican en la configuración de los diversos "conflictos mineros" son los siguientes: a) La falta de acuerdo social previo respecto al modelo de desarrollo local y al ordenamiento ambiental del territorio a través de procesos participativos amplios. Muchas veces las autoridades públicas avanzan otorgando autorizaciones y permisos sin cumplir con las exigencias previas plasmadas en el plexo de normas vigente; b) Deficiente funcionamiento de las entidades estatales que deben cumplir y hacer cumplir el marco regulatorio de la actividad; no existe una evaluación y control ambiental eficaz; c) la falta un sistema adecuado de acceso a la información pública que permita reducir incertidumbres y permitir una participación ciudadana informada.

En octubre de 2010 se promulgó la Ley de Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, que establece los presupuestos mínimos para la tutela de dichos recursos. No obstante el logro que ello significó para los sectores sociales involucrados, y a pesar de que dicha norma fue parcialmente reglamentada<sup>210</sup>, no se han identificado avances en relación a su efectiva implementación. Asimismo, el sector minero -con el aval de algunos gobiernos provinciales- ha interpuesto acciones judiciales

<sup>209</sup> FARN y Fundación Cambio Democrático. *Ciudadanía Ambiental y minería: herramientas para la transformación democrática de conflictos socioambientales*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales y Fundación Cambio Democrático. Buenos Aires (2010).

<sup>210</sup> Decreto 207/2011 (B.O. 01/03/11).

pretendiendo obstar la implementación de la ley, argumentando que su ejecución podría vedar el desarrollo de actividades extractivas en determinadas áreas.<sup>211</sup>

La efectiva implementación de la ley de protección de glaciares depende en gran medida de la confección del inventario de glaciares y ambiente peri-glacial cuyo mandato corresponde al Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLIA), dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Si bien dicho organismo estableció un cronograma para la realización del inventario, definiendo objetivos, estrategias y métodos entre otras cuestiones<sup>212</sup>, el mismo requerirá de un plazo aproximado de cinco años para su concreción. Dicha circunstancia es sumamente delicada porque en muchos casos zonas glaciares y de ambiente periglacial corren el riesgo de ser vulnerados por proyectos de minería en ejecución.

La minería a cielo abierto, pone en jaque un recurso fundamental como el agua, en detrimento de las poblaciones locales. Las grandes empresas compiten con las comunidades por el agua (en muchos casos proveniente de las zonas glaciares), agotando reservorios y contaminando cursos superficiales, con materiales tales como el cianuro. Además se generan daños ambientales por la destrucción o perturbación de hábitats naturales y la generación de residuos.<sup>213</sup>

En prácticamente todos los casos en que se otorgan permisos de exploración y/o explotación minera o petrolera se incumple con la legislación constitucional que obliga a realizar consultas con las comunidades locales. De ese modo se vulnera el derecho a la participación ciudadana previsto en nuestro ordenamiento constitucional y específicamente en materia ambiental, en la Ley General del Ambiente (artículos 19 a 21).<sup>214</sup> Es particularmente grave la falta de consulta a los pueblos indígenas, pues estas obras en general afectan gravemente el territorio y la vida de comunidades originarias. Son numerosos los casos de comunidades indígenas que sufren violaciones a sus derechos como consecuencia de la explotación petrolera y minera<sup>215</sup>.

Al igual que en los casos anteriores, los efectos de la explotación petrolera tal como se realiza en la actualidad son: el aumento los desplazamientos forzados y la pérdida de tierras de los pueblos indígenas<sup>216</sup>, la amenaza o lesión de la biodiversidad por los materiales que se utilizan en la explotación,

---

<sup>211</sup> Juzgado Federal Nº 1 de San Juan, - Barrick Exploraciones Argentina S.A. y otro c/ Estado Nacional p/ Ordinario"; "Minera Argentina Gold S.A. c/ Estado Nacional p/ Ordinario; y - A.O.M.A. y otras c/ Estado Nacional p/Acción de Inconstitucionalidad.

<sup>212</sup> Ver IANIGLIA y CONICET: "Inventario Nacional de Glaciares y Ambiente Periglacial: fundamentos y cronograma de Ejecución" <http://www.glaciares.org.ar/upload/CronogramalInventarioGlaciaresIANIGLIA.pdf>

<sup>213</sup> Por otro lado, "se daña severamente la salud de los pobladores de las zonas aledañas (por ejemplo el gas radón emitido durante la explotación es radiactivo y viaja 1000 Km. con un viento de 16 Km. por hora, antes de que decaiga a la mitad su cantidad original. Estas partículas son cancerígenas)". Recurso de inconstitucionalidad (Tribunal Contencioso Administrativo) Medida Precautorio Innovativa: Leaña, Julia Rebeca; Leaña, Remo; Cruz de Mamani, Victorina; Licantica, Damaso; Valenzuela, Víctor Hugo; Moreau, Roger Lucien y otros c/ Estado Provincial de fecha de 13 de abril de 2009, autos Nº B-193.302/08. Adicionalmente, las altas concentraciones de plomo en la sangre, provocan daños neuromadurativos que afectan el coeficiente intelectual y causan anemia. <http://nutricionoriginarios.blogspot.com/2010/07/la-argentina-excepcional.html>.

<sup>214</sup> La participación ciudadana adquiere relevancia constitucional a partir de la reforma de nuestra Constitución Nacional de 1994 que consagra dos mecanismos de suma importancia para el ejercicio de una democracia participativa: la iniciativa y la consulta popular. Al mismo tiempo es a través de esta misma reforma que se ha otorgado jerarquía constitucional a ciertos tratados internacionales de Derechos Humanos (art. 75 inc. 22) que reconocen diversos mecanismos de participación pública. En este sentido, el Pacto San José de Costa Rica (Convención Americana sobre los Derechos Humanos), reconoce en su art. 23 el derecho de participar en los asuntos públicos, mientras que el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" a través de su art. 25 hace lo propio en relación al derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos.

<sup>215</sup> Ver en este sentido los sucesivos informes preparados por el Grupo de Apoyo Jurídico para el Acceso a la Tierra (GAJAT) disponibles en [http://www.ceppas.org/gajat/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=58&Itemid=26](http://www.ceppas.org/gajat/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=58&Itemid=26). También la información disponible en el Petrolero Sur <http://opsur.wordpress.com/category/publicaciones>.

<sup>216</sup> SORUCO, A. (2010) —La Argentina Excepcional: comunidades indígenas del Norte Argentino. Una caracterización socio-sanitaria y aproximación al Desarrollo Humano en Comunidades Kolla, Wichí y Guaraní del Noroeste Argentino, op. cit. "JUSTICIA" FUNDACIÓN DEUDA INTERNA, *Se presenta medida cautelar en Corte Suprema de Justicia de la Nación*, disponible en <http://juridicadeuda.blogspot.com>.

que afectan los cursos de agua y el ambiente en general y que, en algunos casos, directamente transforman la tierra fértil en inerte<sup>217</sup>.

Finalmente, en el caso de los pueblos indígenas la violación de sus derechos es particularmente grave porque la desintegración del territorio impide que puedan desarrollar su vida según sus costumbres y cosmovisiones<sup>218</sup>.

### **Preguntas para el Estado**

1. *¿Qué mecanismos piensa implementar para discutir con la sociedad el modelo de desarrollo local y el ordenamiento ambiental del territorio?*
2. *¿Qué medidas de control implementará para promover que las jurisdicciones locales cumplan con la normativa vigente antes de otorgar permisos o concesiones mineros o petroleros y durante su ejecución?*
3. *¿Qué medidas está adoptando para desarrollar un sistema de información pública en la materia?*
4. *¿Cuándo se dará comienzo con el Inventario Nacional de Glaciares dispuesto por la Ley 26.639 a fin de individualizar todos los glaciares y geoformas periglaciares que actúan como reservas hídricas existentes en el territorio nacional? En relación a ello, ¿se han determinado las áreas prioritarias para la realización del mismo, conforme lo estipula el artículo 15 de la citada norma?*
5. *Respecto de la concreción del inventario en tiempo y forma, ¿qué mecanismos implementará para cumplir con los plazos respecto del inventario de las áreas prioritarias por poseer actividades del artículo 6 de la ley n° 26.639?*
6. *¿Se han efectuado las auditorías ambientales para identificar y cuantificar los impactos ambientales generados y futuros de los proyectos en ejecución conforme el artículo 15 de la ley de Protección de Glaciares? En caso positivo, ¿se han asegurado mecanismos de participación ciudadana en dicho proceso? En caso negativo ¿cuándo se van a concretar dichas auditorías?*
7. *¿Qué medidas se van a adoptar para asegurar el cumplimiento de la normativa ambiental sobre protección de glaciares en relación a la situación de los emprendimientos mineros en ejecución?*

### **Recomendaciones**

1. *Institucionalice un sistema de consulta para obtener el consentimiento libre previo e informado de los pobladores de los poblados o las zonas aledañas a las actividades extractivas, especialmente a las comunidades indígenas de acuerdo a sus pautas culturales.*
2. *Asegure la adecuada participación de comunidades campesinas y locales brindando información pública ambiental necesaria respecto de las actividades extractivas.*
3. *Establezca, mediante la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) un sistema de información pública en la materia.*
4. *Arbitre los medios necesarios para que se dé prioridad a la concreción del inventario de glaciares, y dentro del mismo, a las zonas en las que existen actividades contempladas en el artículo 6° de la ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de Glaciares y Ambiente Periglacial.*
5. *Concrete las auditorías ambientales que prevé el artículo 15 de la ley n° 26.639 respecto de las actividades en ejecución descritas en el artículo 6 de la misma normativa, viabilizando un amplio sistema de consultas o audiencias públicas para concretar de este modo los mandatos de participación ciudadana.*
6. *Tome medidas como la determinación de las zonas prioritarias, para que en la etapa de transición, y hasta que esté realizado el Inventario de Glaciares, las zonas de glaciares y periglaciares no sean afectadas de modo irreversible.*

---

<sup>217</sup> DI RISIO, D., SCANDIZZO, H. (2010) "Avanza explotación petrolera y agroindustrial. En *Observatorio Petrolero Sur*, 4 de noviembre de 2010, disponible en <http://opsur.wordpress.com/2010/11/04/avanza-explotacion-petrolera-y-agroindustrial/>

<sup>218</sup> "Comunidad Aborigen Santuario de Tres Pozos y otros c/ Jujuy, Provincia y otros s/amparo, medida cautelar"